

# COLECCIÓN DICTÁMENES E INFORMES

Consejo Económico y Social de Andalucía

DICTÁMENES 2000 - 2006

Tomo I y II



JUNTA DE ANDALUCÍA



CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL DE ANDALUCÍA



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA

COLECCIÓN DICTÁMENES E INFORMES

DICTÁMENES 2000 - 2006 (TOMO I y II)

Primera Edición: Consejo Económico y Social de Andalucía. Sevilla, marzo de 2007

968 páginas; 237 x 158 mms. (Colección Dictámenes e Informes 2000 - 2006)

Depósito Legal: SE - 2039 - 07

#### EDITA

Consejo Económico y Social de Andalucía

Calle Gamazo, 30. Sevilla. 41001

Teléfono 95 506 62 51

Fax 95 506 58 07

E-mail: biblioteca.ces.cem@juntadeandalucia.es

Página web: [www.juntadeandalucia.es/empleo/ces](http://www.juntadeandalucia.es/empleo/ces)

#### COORDINACIÓN

Área de Comunicación. CES Andalucía

#### MAQUETACIÓN

El Sueño Comunicación Creativa S.L.

#### FOTOGRAFÍA DE PORTADA

Luis Serrano

#### COMPOSICIÓN DE PORTADA

Miguel Domínguez

#### IMPRIME

Coria Gráfica, S.L.

#### DEPÓSITO LEGAL

SE - 2039 - 07

Esta publicación está disponible para la consulta y préstamo en el Centro de Documentación del Consejo Económico y Social de Andalucía y accesible a texto completo en <http://www.juntadeandalucia.es/empleo/ces> (dentro del apartado "Trabajos y publicaciones"). Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, mecánico, fotocopia, etc.) sin citar su procedencia y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier tipo sin permiso expreso del editor.

# COLECCIÓN DICTÁMENES E INFORMES

Consejo Económico y Social de Andalucía

DICTÁMENES 2000 - 2006

Tomo I y II





El Consejo Económico y Social de Andalucía tiene establecida por su Ley de Creación y como una de sus funciones principales la emisión, con carácter preceptivo, de Dictámenes e Informes sobre los Anteproyectos de Ley y Proyectos de Decreto que regulen materias socioeconómicas y laborales y que, a juicio del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias indicadas, exceptuándose los Anteproyectos de Ley de Presupuestos.

Desde que iniciara su actividad en el año 1999, tras la creación por la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, como cauce permanente de participación y diálogo de los interlocutores sociales en el debate de asuntos socioeconómicos y laborales, el CES de Andalucía ha informado más de 50 proyectos normativos de gran trascendencia para la Comunidad Autónoma de Andalucía. La evolución que puede apreciarse realizando una lectura pausada de todos y cada uno de estos Dictámenes e Informes evidencia el camino recorrido a lo largo de estos años de vida por quienes han formado parte activa de la historia del órgano colegiado de carácter consultivo del Gobierno andaluz.

La labor realizada por todos sus Consejeros y Consejeras (quienes hoy están y quienes estuvieron) ha sido y es de gran intensidad. El objetivo común siempre ha sido la búsqueda permanente del consenso, partiendo de opiniones diversas y en ocasiones totalmente opuestas. Los medios para alcanzarlo: un esfuerzo notable y colectivo, a través la participación y el diálogo generosos y con la humildad y conciencia del aprendizaje constante de este oficio. Una labor, la realizada por el Consejo Económico y Social de Andalucía –un órgano joven y de reciente creación- que, con mayor o menor acierto, a veces ha sido comprendida y a veces no, pero que hoy pueda ya considerarse necesaria.

Transcurridos ya ocho años desde su creación, todos sus miembros mantienen viva la finalidad para la que fue creado: permitir que se oiga la voz de la sociedad civil organizada de Andalucía, a través de unos trabajos que buscan de manera constante alcanzar las máximas cotas de calidad. Ello ha permitido que los Dictámenes e Informes del CES de Andalucía, cuya primera recopilación tiene usted hoy en sus manos, sean, cada vez más, sinónimo de independencia, rigurosidad, seriedad y consenso y que, por ello, sean hoy comprendidos y aceptados en toda su dimensión y con todos sus matices.

# DICTÁMENES DEL CES-A / ÍNDICE

## DICTÁMENES DEL CES-A / AÑO 2000

PÁG. 15

- DICTAMEN 1/2000 SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN, FOMENTO Y CONTROL DE LA PESCA MARÍTIMA, EL MARISQUEO Y LA ACUICULTURA MARINA. PÁG. 17

## DICTÁMENES DEL CES-A / AÑO 2001

PÁG. 45

- INFORME 1/2001, ELABORADO A INICIATIVA PROPIA, SOBRE EL PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE APRUEBAN MEDIDAS FISCALES, PRESUPUESTARIAS, DE CONTROL Y ADMINISTRATIVAS PARA EL AÑO 2002 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. PÁG. 47

- DICTAMEN 1/2001 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LA LEY 15/1999, DE 16 DE DICIEMBRE, DE CAJAS DE AHORRO DE ANDALUCÍA. PÁG. 55

- DICTAMEN 2/2001 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA. PÁG. 77

- DICTAMEN 3/2001 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LOS DERECHOS DE ALTA E INSPECCIÓN A PERCIBIR POR LAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE GASES COMBUSTIBLES POR CANALIZACIÓN QUE OPERAN EN EL TERRITORIO. PÁG. 127

- DICTAMEN 4/2001 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO. PÁG. 139

- DICTAMEN 5/2001 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PAREJAS DE HECHO. PÁG. 155

- DICTAMEN 6/2001 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL II PLAN ANDALUZ DE DROGAS Y ADICCIONES (2001-2007). PÁG. 169



- INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO DE EMPLEO Y FORMACIÓN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (C.E.S.) DE ANDALUCÍA SOBRE EL TRABAJO DENOMINADO “LA SITUACIÓN DEL EMPLEO EN EL SECTOR TURÍSTICO DE ANDALUCÍA”. PÁG. 187
  
- DICTAMEN 1/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL MARCO REGULADOR DE LAS AYUDAS DE INVESTIGACIÓN, DESARROLLO TECNOLÓGICO E INNOVACIÓN QUE SE CONCEDAN POR LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. PÁG. 195
  
- DICTAMEN 2/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL BORRADOR DE DECRETO SOBRE INCENTIVOS, PROGRAMAS Y MEDIDAS DE FOMENTO A LA CREACIÓN DE EMPLEO Y AL AUTOEMPLEO. PÁG. 207
  
- DICTAMEN 3/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL INSTITUTO ANDALUZ DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN AGRARIA, PESQUERA, ALIMENTARIA Y DE AGRICULTURA ECOLÓGICA. PÁG. 221
  
- DICTAMEN 4/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AGENCIA ANDALUZA DE SEGURIDAD Y CALIDAD ALIMENTARIA. PÁG. 235
  
- DICTAMEN 5/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE DECLARACIÓN DE VOLUNTAD VITAL ANTICIPADA. PÁG. 255
  
- DICTAMEN 6/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DE LOS TRANSPORTES URBANOS Y METROPOLITANOS DE VIAJEROS EN ANDALUCÍA. PÁG. 265
  
- DICTAMEN 7/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY 1/1996, DE 10 DE ENERO, DEL COMERCIO INTERIOR DE ANDALUCÍA, Y SE CREA LA TASA POR TRAMITACIÓN DE LICENCIAS COMERCIALES. PÁG. 279

- DICTAMEN 8/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. PÁG. 297

- DICTAMEN 9/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE APRUEBAN MEDIDAS FISCALES Y ADMINISTRATIVAS. PÁG. 311

- DICTAMEN 10/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS PROGRAMAS PARA LA INSERCIÓN LABORAL DE LA JUNTA DE ANDALUCIA. PÁG. 329

- DICTAMEN 11/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE ANDALUCÍA. PÁG. 339

## DICTÁMENES DEL CES-A / AÑO 2003 PÁG. 363

- DICTAMEN 1/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. PÁG. 365

- DICTAMEN 2/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DE MEDIDAS DE IMPULSO DE LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO EN ANDALUCÍA. PÁG. 379

- DICTAMEN 3/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LOS INGRESOS Y TRASLADOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN CENTROS RESIDENCIALES Y CENTROS DE DÍA. PÁG. 397

- DICTAMEN 4/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ANDALUZA DE UNIVERSIDADES. PÁG. 409

- DICTAMEN 5/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE REGULA EL RÉGIMEN DE LAS PÁG. 433

## ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES AGROALIMENTARIAS EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

- DICTAMEN 6/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN ANDALUZ DE ORIENTACIÓN COMERCIAL. PÁG. 451
  
- DICTAMEN 7/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN DETERMINADOS ASPECTOS DEL GRUPO DE CONSEJEROS GENERALES REPRESENTANTES DE OTRAS ORGANIZACIONES EN LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS CAJAS DE AHORROS, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 63 BIS DE LA LEY 15/1999, DE 16 DE DICIEMBRE, DE CAJAS DE AHORROS DE ANDALUCÍA. PÁG. 463
  
- DICTAMEN 8/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA ATENCIÓN RESIDENCIAL A PERSONAS MAYORES EN LOS CENTROS DEPENDIENTES DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. PÁG. 483
  
- DICTAMEN 9/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL COMITÉ ANDALUZ PARA LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO. PÁG. 495
  
- DICTAMEN 10/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE APRUEBAN MEDIDAS FISCALES Y ADMINISTRATIVAS. PÁG. 505
  
- DICTAMEN 11/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY GENERAL DE FISCALIDAD ECOLÓGICA. PÁG. 527
  
- DICTAMEN 12/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL ORGANISMO AUTÓNOMO ESCUELA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE ANDALUCÍA. PÁG. 551
  
- DICTAMEN 13/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL EN ANDALUCÍA. PÁG. 563

- DICTAMEN 14/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PLAN INTEGRAL DE ATENCIÓN A LA INFANCIA DE ANDALUCÍA. PÁG. 577

- DICTAMEN 15/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL CONSEJO AUDIOVISUAL DE ANDALUCÍA. PÁG. 591

## DICTÁMENES DEL CES-A / AÑO 2004 PÁG. 603

- DICTAMEN 1/2004 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLAN DETERMINADOS ASPECTOS PARA LA APLICACIÓN DE LOS IMPUESTOS SOBRE EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA Y SOBRE VERTIDOS A LAS AGUAS LITORALES. PÁG. 605

- DICTAMEN 2/2004 SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE APRUEBAN NORMAS EN MATERIA DE TRIBUTOS Y DEMÁS INGRESOS PÚBLICOS Y OTRAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y FINANCIERAS. PÁG. 619

## DICTÁMENES DEL CES-A / AÑO 2005 PÁG. 633

- DICTAMEN 1/2005 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS PARA LA VIVIVENDA PROTEGIDA Y EL SUELO. PÁG. 635

- DICTAMEN 2/2005 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ARTESANÍA DE ANDALUCÍA. PÁG. 655

- DICTAMEN 3/2005 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LOS INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN CON CARÁCTER INDEFINIDO. PÁG. 667

- DICTAMEN 4/2005 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBAN LOS ESTATUTOS DEL ENTE PÚBLICO ANDALUZ DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS EDUCATIVOS. PÁG. 677

- DICTAMEN 5/2005 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA GESTIÓN DE CENTROS HOSPITALARIOS DE ALTA RESOLUCIÓN EN CÁDIZ, SEVILLA Y HUELVA. PÁG. 687

- DICTAMEN 6/2005 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DEL ESTATUTO DE LOS ANDALUCES EN EL MUNDO. PÁG. 697

- DICTAMEN 8/2005 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AGENCIA ANDALUZA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. PÁG. 713

## DICTÁMENES DEL CES-A / AÑO 2006 PÁG. 725

- DICTAMEN 1/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL INSTITUTO ANDALUZ DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES. PÁG. 727

- DICTAMEN 2/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. PÁG. 741

- DICTAMEN 3/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE FOMENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y DEL AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA DE ANDALUCÍA. PÁG. 771

- DICTAMEN 4/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE GESTIÓN INTEGRADA DE LA CALIDAD AMBIENTAL. PÁG. 791

- DICTAMEN 5/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE REGULA LA INVESTIGACIÓN EN ANDALUCÍA MEDIANTE EL USO DE TÉCNICAS DE REPROGRAMACIÓN CELULAR DE CÉLULAS SOMÁTICAS HUMANAS PARA SU TRANSFORMACIÓN EN CÉLULAS TRONCALES PLURIPOTENCIALES, CON FINALIDAD EXCLUSIVAMENTE TERAPÉUTICA. PÁG. 823

- DICTAMEN 6/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS FERROVIARIOS DE ANDALUCÍA. PÁG. 835
  
- DICTAMEN 7/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA. PÁG. 849
  
- DICTAMEN 8/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE RECONOCIMIENTO DE LA UNIVERSIDAD PRIVADA FERNANDO III. PÁG. 863
  
- DICTAMEN 9/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL ARTÍCULO 20 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE CAJAS DE AHORROS DE ANDALUCÍA, APROBADO POR DECRETO 138/2002, DE 30 DE ABRIL. PÁG. 873
  
- DICTAMEN 10/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL PLAN DE FOMENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO EN ANDALUCÍA. PÁG. 883
  
- DICTAMEN 11/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN FARMACÉUTICA DE ANDALUCÍA. PÁG. 895
  
- DICTAMEN 12/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DE LOS ANÁLISIS GENÉTICOS Y BANCOS DE ADN EN ANDALUCÍA. PÁG. 919
  
- DICTAMEN 13/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN DEL ORIGEN Y LA CALIDAD DE LOS VINOS DE ANDALUCÍA. PÁG. 931
  
- DICTAMEN 14/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA AL ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE FISCALIDAD COMPLEMENTARIA DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. PÁG. 945
  
- DICTAMEN 15/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE COLEGIOS PROFESIONALES DE ANDALUCÍA. PÁG. 959



DICTÁMENES DEL CES-A / AÑO 2000



**-DICTAMEN 1/2000 SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN,  
FOMENTO Y CONTROL DE LA PESCA MARÍTIMA, EL MARISQUEO Y LA  
ACUICULTURA MARINA.**





# DICTAMEN 1/2000 SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN, FOMENTO Y CONTROL DE LA PESCA MARÍTIMA, EL MARISQUEO Y LA ACUICULTURA MARINA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
22 de noviembre de 2000*

*De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Andalucía por la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social de Andalucía aprueba en su sesión extraordinaria del día 22 de noviembre de 2000 el Dictamen 1/2000 sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación, Fomento y Control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina*

## ÍNDICE

### I. ANTECEDENTES

### II. CONTENIDO

### III. OBSERVACIONES GENERALES

### IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### V. CONCLUSIONES



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud del Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Ley que regulen materias socioeconómicas y laborales. En este sentido, el pasado 3 de noviembre de 2000 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito del Viceconsejero de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación, Fomento y Control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina.

La solicitud de Dictamen fue trasladada a la Comisión de Políticas Sectoriales con fecha 6 de noviembre de 2000. El Anteproyecto responde al mandato que efectúa el Artículo 13.18 del Estatuto de Autonomía de la Junta de Andalucía por el que se reconoce la competencia autonómica en materia de pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial y lacustre. La pesca en Andalucía, por el elevado número de empleo que genera, la aportación económica del sector al conjunto de la Comunidad, la gran cantidad de empresas que operan y por su influencia sobre una importante industria auxiliar con actividades tan diversas como la industria naval, las actividades portuarias, las industrias de transformación, la comercialización y la distribución, es considerada como un sector estratégico. A esta importancia del sector netamente económica, habría que sumarle su trascendencia sobre la vertebración económico-social de nuestra Comunidad. Andalucía es una región costera, en la que una gran parte de su litoral depende mayoritariamente de la pesca, ello ha posibilitado el mantenimiento de la población y la implantación tras siglos de actividad de una cultura concreta. Ante esta situación y en virtud de las competencias que el Estatuto de Autonomía otorga a la Comunidad Autónoma Andaluza, el presente Anteproyecto tiene por objetivo regular la explotación racional de los recursos y la comercialización responsable de los productos, garantizando el desarrollo sostenible de la actividad en condiciones socioeconómicas dignas. Por otro lado, los cambios producidos en el nuevo orden internacional, con una creciente liberalización y mundialización de los mercados que afecta muy directamente a los productos de la pesca, así como la creciente concienciación medioambiental de instituciones y ciudadanos, obliga a establecer un marco normativo en nuestra Comunidad, con la finalidad de salvaguardar y adecuar los intereses del sector.

Como consecuencia de todos estos hechos, el Anteproyecto tiene asimismo por finalidad establecer las directrices generales que permitan la modernización y adecuación de las estructuras pesqueras a la nueva situación socio-económica del sector pesquero en Andalucía, fijando las bases para el desarrollo de estrategias de diferenciación y promoción de la calidad de los productos.

Sin menoscabo de los anteriores fines, el presente Anteproyecto se articula asimismo con el objetivo de relanzar la acuicultura, mejorar las condiciones de venta de la producción, establecer un sistema de gestión y control eficaz que asegure la reconducción de los objetivos y garantizar a los profesionales del sector el ejercicio de una actividad sostenible, así como el mantenimiento del tejido socioeconómico de las zonas dependientes de la pesca.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley, precedido de una Exposición de Motivos, consta de 121 Artículos divididos en 11 Títulos, siete Disposiciones Adicionales, cuatro Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

En el **TÍTULO I**, (Artículos 1 al 5), se establecen los objetivos, se definen una serie de términos y se recogen los fines de la Ley.

El Artículo 1 enumera las materias que son objeto de regulación por el presente Anteproyecto, que son las siguientes: la explotación racional de los recursos pesqueros; la pesca marítima profesional en aguas interiores y el marisqueo; la pesca marítima de recreo en aguas interiores; la mejora y adaptación de la flota pesquera andaluza; la vertebración del sector pesquero; la regulación y fomento de la acuicultura; la comercialización de los productos pesqueros; la investigación, desarrollo tecnológico y formación pesquera y acuícola; el control e inspección de las actividades relacionadas con el sector; y las infracciones y sanciones vinculadas con él.

El **TÍTULO II**, (Artículos 4 al 14), se divide en dos Capítulos. En ellos se regulan las materias relacionadas con la explotación racional de los recursos pesqueros en aguas interiores, estableciendo medidas de conservación y protección de los recursos, zonas marítimas protegidas o planes específicos de pesca.

En el **TÍTULO III**, que comprende los Artículos 15 al 23, se regulan las condiciones del ejercicio de la actividad pesquera marítima profesional en aguas interiores y marisqueo, estableciendo normas generales de aplicación como los requisitos de licencias, autorizaciones temporales, censos y la regulación de las artes de pesca y de capturas. La pesca marítima de recreo en aguas de interior queda regulada en el **TÍTULO IV**, mediante el desarrollo de los Artículos 24 al 27.

El **TÍTULO V** establece en sus tres Capítulos la mejora y adaptación de la flota pesquera a las nuevas necesidades y demandas socioeconómicas del sector, con la articulación de medidas de ordenación y de fomento de la actividad pesquera. Con ello se crean un censo de embarcaciones por puertos y se establecen los criterios para el otorgamiento de autorizaciones de construcción de buques, orientadas a la incorporación de nuevas tecnologías, precisando que los fondos autonómicos se destinarán prioritariamente a la renovación de la flota artesanal. La vertebración del sector pesquero queda articulada en el **TÍTULO VI**, (Artículos 38 al 44), dividido a su vez en dos Capítulos. En el Artículo 38 se consideran organizaciones del sector pesquero cualquier asociación, organización o agrupación de éstas, constituida a iniciativa de los armadores de buques de pesca, de productores, de transformadores, de comercializadores de los productos de la pesca o de trabajadores del sector, que tengan por finalidad algunas de las funciones previstas. Asimismo, se definen las funciones de las organizaciones del sector y se regula el marco jurídico de las cofradías de pescadores y federaciones de cofradías de pescadores.

El **TÍTULO VII**, (Artículos 45 al 59), regula y fomenta la acuicultura marina, estableciendo medidas con este fin, compatibles con el respeto al medio ambiente.

Dentro del **TÍTULO VIII**, (Artículos 60 a 75), el Anteproyecto de Ley establece las materias relacionadas con la comercialización de los productos de la pesca en cuatro apartados: Capítulo I, Disposiciones Generales; Capítulo II, la ordenación y control de la comercialización en origen, estableciendo normas para el desembarco de los productos de la pesca, los mercados de origen y actividades comerciales de primera venta; Capítulo III, articulando la ordenación y control de la comercialización en destino, indicando incluso normas relativas a controles de la documentación e identidad de productos; y Capítulo IV, en el que se ordena la mejora de las condiciones de venta de la producción.

El **TÍTULO IX**, (Artículos 74 a 80), ordena aspectos relativos al desarrollo sostenible de la actividad pesquera en condiciones de competitividad, a través del Capítulo I: investigación y desarrollo tecnológico, y Capítulo II: formación pesquera y acuícola.

Dentro del **TÍTULO X**, (Artículos 81 al 90), se regula el régimen de inspección, incluyendo como novedad la creación de un servicio con la finalidad de consolidar y reforzar la estructura de Inspección Pesquera. En él, se estructura el Servicio de Inspección Pesquera, los procedimientos ordinarios y extraordinarios de inspección, la programación de las actividades, los lugares de inspección, el acceso a los mismos y las actas de las inspecciones.

El **TÍTULO XI**, (Artículos 91 a 121), establece el régimen sancionador de la pesca profesional y deportiva en aguas interiores, del marisqueo y de la acuicultura, regulando las potestades sancionadoras y clasificando las infracciones en leves, graves y muy graves. Asimismo, se articulan los criterios de graduación, las prescripciones, las responsabilidades y los bienes aprehendidos, incautados y decomisados.

En el Capítulo II de este Título se regula las infracciones y sanciones en materia de pesca marítima y profesional en aguas interiores y marisqueo, indicando los hechos que constituyen cada una de las mismas ( leves, graves y muy graves) y estableciendo las sanciones para cada una de ellas.

De la misma manera, los Capítulos III, IV y V regulan las mismas materias para la pesca marítima de recreo en aguas interiores, cultivos marinos, y comercialización de los productos de la pesca, respectivamente.

Por otra parte, el Anteproyecto de Ley consta de siete **DISPOSICIONES ADICIONALES** en las que se insta a la Administración, a la Consejería de Agricultura y Pesca y al Consejo de Gobierno, según los casos, a que regulen con posterioridad a la aprobación de la Ley los siguientes asuntos: establecimiento de las líneas divisorias de competencias en desembocaduras de ríos; establecimiento de zonas marítimas protegidas; la plantilla del servicio de Inspección Pesquera; los tipos de aparejos de anzuelos en la pesca marítima y de recreo en aguas interiores.

Las cuatro **DISPOSICIONES TRANSITORIAS** establecen medidas provisionales en materia de licencias para el marisqueo, personal de inspección, autorizaciones de cultivos marinos y elaboración de censos. La **DISPOSICIÓN DEROGATORIA** última deroga tácitamente en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía todas las normas de igual o inferior rango que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.

Por último, en las dos **DISPOSICIONES FINALES**, por un lado, se autoriza al Consejero de Agricultura y Pesca para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente Ley, y por otro, se establece que la presente Ley entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial de Junta de Andalucía (BOJA).

### III. OBSERVACIONES GENERALES

Resulta encomiable en todo punto la iniciativa del Consejo de Gobierno de acometer la elaboración de una Ley para el sector pesquero, máxime teniendo presentes las dificultades por las que atraviesa el sector. En este sentido, sería recomendable una adecuada coordinación con las iniciativas legislativas que, sobre el particular, se han desarrollado por el Gobierno de la Nación, sobre todo, en orden a la evitación de conflictos de competencia que desemboquen en la inoperatividad de ambas regulaciones. Creemos que el Anteproyecto de Ley regula de manera insuficiente el tema de los derechos de participación, consulta e información, sobre todo en relación con los interlocutores sociales más representativos. Por todo ello, esta cuestión, recogida principalmente en los Artículos 38, 39 y 40 del Anteproyecto, debe tener en cuenta la legislación en materia sindical y de las organizaciones empresariales, máxime en el marco de una Administración, como la Andaluza, vinculada a ellos en virtud de los Acuerdos de Concertación. En tal sentido, podría ser conveniente la inclusión de un artículo donde se reconozca específicamente el papel de los Agentes Económicos y Sociales, reconocidos no sólo por la Constitución y las leyes, sino además por la realidad y la práctica institucional, sobre todo en el papel que juegan como legítimos representantes institucionales las más representativas. Resultaría tal reconocimiento expreso conveniente, debido a la proliferación en la Ley de otros tipos asociativos o corporativos que responden a intereses y fines distintos y cuya base, en algunos casos, no procede de la exclusiva libertad de asociación, sino de la imposición *ex lege* de una superestructura administrativa.

Hay que señalar que las medidas de intervención Administrativa previstas en el Anteproyecto de Ley son muy importantes y de gran calado en los sujetos operantes en el sector pesquero andaluz. Con independencia del estudio de cada una de ellas, debiera tenerse presente que en el Anteproyecto de Ley se pretende, en repetidas ocasiones, permitir actuaciones de la Administración en situaciones preexistentes, sin atribuir a los sujetos pacientes de tal actuación administrativa derecho a percibir compensaciones o indemnizaciones por ello, tal y como establece el Artículo 33 de la Constitución. Creemos que deben incluirse tales medidas indemnizatorias en el articulado, ya que estamos ante limitaciones de derechos ya existentes, no ante delimitaciones de su contenido. Debido a las constantes referencias del Anteproyecto al desarrollo reglamentario de esta futura Ley, así como a la necesidad de tal desarrollo en orden a la efectiva aplicación práctica del texto legal con las máximas garantías de seguridad jurídica para el administrado, debido a la posibilidad cierta de conflictos y vacíos legislativos, sería recomendable establecer un plazo cierto para que tal desarrollo se produzca en poco tiempo (lo que puede hacerse en una Disposición Adicional). Dicho plazo podría oscilar entre seis meses y un año, dependiendo de la complejidad de los temas.

De otra parte, en relación con el **TÍTULO VII** "Regulación y fomento de la acuicultura marina", dadas las peculiaridades de la actividad, su carácter emergente, proyección de futuro, vinculación con la Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I) y las posibles demandas de "conflicto competencial", con las reservas hechas por la Ley de Costas y la propia Ley de Cultivos Marinos de la Administración Central, debería valorarse la oportunidad de presentar una Ley específica de ordenación, desarrollo y fomento de la acuicultura en Andalucía.



## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**APARTADO 2, PÁRRAFO 1º.** Debiera modificarse la dicción de este párrafo desde “Se conforma”, hasta el final de dicho párrafo. La redacción que proponemos es la siguiente:

*“Se conforma un marco legislativo adecuado para la cobertura de las actividades planificadoras, como las contempladas por el Plan de Modernización del Sector Pesquero Andaluz”.*

Fundamentación: El marco legislativo es el que legitima la actividad planificadora, no al revés, como parecería desprenderse de la redacción actual del texto cuya modificación se sugiere.

**APARTADO 3.** Debe incluirse en la Exposición de Motivos del Anteproyecto una referencia explícita a la falta de una Ley que, a nivel nacional, asuma con carácter unitario la ordenación y la supervisión del sector pesquero, sobre todo en atención a las labores que, en el seno del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se están llevando a cabo en orden a la redacción de un Anteproyecto de Ley de Pesca Marítima y de Bases de Ordenación del Sector Pesquero. De esa manera quedaría aclarada la situación competencial en la que se enmarca esta iniciativa legal de la Junta de Andalucía. En todo ello, además, no estaría de más una cita a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de competencias sobre pesca. Por otro lado, también resultaría de interés incluir las más recientes normativas en materia pesquera del Derecho Comunitario: el Reglamento 2080/93, sobre Fomento y el Reglamento 2847/1993 sobre Política de Recursos.

Fundamentación: La Constitución, en su Artículo 149.1.19º, reserva las competencias exclusivas en materia de pesca marítima al Estado, todo ello sin perjuicio de las que se atribuyan a las Comunidades Autónomas en la ordenación del sector. En este sentido, y de acuerdo con el Artículo 148.1.11º de la Constitución y 13.18º del Estatuto de Autonomía para Andalucía, la Comunidad Autónoma Andaluza tiene reconocidas las competencias exclusivas en materia de pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, además del desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del sector pesquero y puertos pesqueros y del desarrollo de las bases y ordenación económica (Artículos 15.1.6º y 18.1.6º del Estatuto de Autonomía para Andalucía).

## TÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES”

### CAPÍTULO ÚNICO. DISPOSICIONES COMUNES

#### Artículo 1. “Objeto”

El inicio del Artículo debiera tener la siguiente redacción, que proponemos:

***“La presente Ley, en el marco de la legislación estatal y de la normativa comunitaria, tiene por objeto la regulación y ordenación de...”***

Fundamentación: Creemos que es necesario que la Ley reconozca su enmarcamento dentro del Ordenamiento jurídico vigente hoy en nuestro país.

#### **Artículo 2. “Definiciones”**

En el Apartado 12 de este Artículo, se define de manera bastante deficiente la pesca artesanal. Estimamos que sería conveniente adoptar una definición en los siguientes términos:

***“Pesca Artesanal: La pesca profesional ejercida por pequeñas unidades empresariales con baja capitalización, escasa división del trabajo y diversificación de funciones y que usando medios de producción poco tecnificados tienen, generalmente, un régimen de propiedad familiar con predominio de relaciones de usos y costumbres que le son propios sobre las relaciones laborales comunes”.***

## **TÍTULO II. “EXPLOTACIÓN RACIONAL DE LOS RECURSOS PESQUEROS EN AGUAS INTERIORES”**

### **CAPÍTULO II. MEDIDAS DE CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS**

#### **Artículo 7. “Medidas de protección y recuperación”**

La letra a) del Apartado 1 del Artículo 7 sería conveniente que se redactase de una forma como la que proponemos:

***“El establecimiento, definición y regulación de zonas o de fondos vedados a la actividad pesquera, con carácter temporal o permanente, o reservados de forma preferente o exclusiva a modalidades de pesca selectivas. Todo ello reconociéndose a aquellos que desarrollaban previamente actividades pesqueras lícitas en tales zonas el derecho a percibir una compensación o indemnización previa”.***

Fundamentación: Estimamos que el establecimiento, definición y regulación de fondos vedados o reservados a modalidades selectivas implica un despojamiento de los derechos que tenían sobre el ejercicio de la actividad pesquera aquellos que con carácter previo a tal establecimiento, definición y/o regulación se dedicaban a la pesca o el marisqueo en la zona.

Por tanto, debe añadirse expresamente en el Anteproyecto de Ley una referencia a la procedente indemnización o compensación que debe recibir el particular por la expropiación que sufre de su derecho. Es algo que se justifica en el Artículo 33 de la Constitución y en el Artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa.

### **Artículo 8. “Zonas marítimas protegidas”**

Debería sustituirse, en el Apartado 1 del Artículo 8, el término “*interés*” por otro como “*necesidad*”.

Fundamentación: El término “*interés*”, por sí sólo no basta para justificar una acción tan intensa de los poderes públicos que puede llegar a una expropiación de los derechos pesqueros que, sobre la zona de actuación, despliega la Administración pública. Por consiguiente, debe hablarse más bien de necesidad. Eso sería lo más acorde con el Artículo 33 de la Constitución.

### **Artículo 12. “Planes específicos de pesca”**

En el Apartado 2 de este Artículo, sería necesaria la inclusión de un apartado por el que se incluyese, como contenido de estos Planes, la compensación o indemnización que corresponde a los titulares de derechos de explotación pesquera por la expropiación total o parcial de éstos fruto de la aplicación del Plan.

Fundamentación: En el citado Artículo 12 se configuran, como contenido del Plan, una serie de acciones que implican limitaciones singulares, totales o parciales, de los derechos de actividad de los que son titulares los pescadores. Ello no resulta sino una suerte de expropiación de los derechos que anteriormente se tenían sobre las pesquerías, lo que ha de ser indemnizado a tenor de lo dispuesto por el Artículo 33 de la Constitución.

## **TÍTULO III. “LA PESCA MARÍTIMA PROFESIONAL EN AGUAS INTERIORES Y EL MARISQUEO”**

### **CAPÍTULO ÚNICO. DISPOSICIONES GENERALES**

#### **Artículo 15. “Normas generales”**

Debería redactarse nuevamente este Artículo incluyendo, siquiera las condiciones y los requisitos mínimos para poder dedicarse al ejercicio de la actividad pesquera y del marisqueo, sin perjuicio del posterior desarrollo reglamentario.

Fundamentación: El presente Artículo resulta muy genérico, por lo que la regulación del derecho al libre ejercicio de actividad empresarial o profesional del pescador se somete a un proceso de deslegalización en la que todo queda al arbitrio de la Administración. Ello no casa muy bien con los principios de reserva de ley, jerarquía normativa e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, reconocidos todos ellos por la Constitución.

#### **Artículo 16. “De las Licencias de pesca y marisqueo”**

Debiera eliminarse la referencia, contenida en el Párrafo 1º del Apartado 1 que dice “*salvo disposición en contrario establecida reglamentariamente*”. En tal sentido, la propia Ley debe es-

tablecer, siquiera indiciariamente, los supuestos en los que se debe exigir licencia para pesca en aguas interiores aún estando en posesión de la licencia para pesca en aguas exteriores. Por otra parte, el párrafo segundo del apartado 1 debe ser suprimido al carecer de sentido.

Fundamentación: No puede prevalecer el Reglamento sobre la propia Ley.

#### **Artículo 17. “De las autorizaciones temporales”**

En el Apartado 2 del Artículo citado debe recalcar que el permiso de explotación es “*especial*”. Por otro lado, deben concretarse los motivos de revocación de los permisos especiales de explotación.

Fundamentación: La solicitud de inclusión del término “*especial*” obedece a la necesidad de distinguirlo de las licencias de carácter general, recogidas en el Artículo 14. Respecto a la concreción de los motivos de revocación de los permisos especiales de explotación, es de señalar que no se recoge ninguno en el Anteproyecto de Ley, por lo que tal revocación queda al arbitrio de la Administración, lo que resultaría contrario al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, reconocido a nivel constitucional.

### **TÍTULO IV. “LA PESCA MARÍTIMA DE RECREO EN AGUAS INTERIORES”**

#### **CAPÍTULO ÚNICO. DISPOSICIONES GENERALES**

##### **Artículo 24. “Objetivo”**

Entendemos que debe sustituirse el término “*procurando*” por “*garantizando*”.

##### **Artículo 27. “Prohibiciones”**

Debería incluirse en este Artículo la prohibición relativa a la *Comercialización de las capturas*.

Fundamentación: No parece que sea deseo de esta nueva regulación el que a través de la pesca deportiva se ejerza, indirectamente, la pesca profesional. Por ello, lo que debe prohibirse es que las capturas fruto de esa actividad deportiva entren en los circuitos de distribución y comercialización de la pesca. El ahondar en términos que pueden parecer sinónimos no es sino traspasar las fronteras de lo deseable.

### **TÍTULO V. “MEJORA Y ADAPTACIÓN DE LA FLOTA PESQUERA”**

#### **CAPÍTULO I. DISPOSICIONES COMUNES**

##### **Artículo 29 “Principios generales”**

En este Artículo, sobre mejora y adaptación de la flota pesquera, debería incluirse un

apartado dedicado, de manera concreta, a la concesión por parte de la Administración Pública de ayudas y subvenciones para conseguir la mejora y adaptación de la flota. Además, estimamos que la Ley debe establecer expresamente que, para esas ayudas y subvenciones para mejora y adaptación de la flota, se contemplen específicamente partidas dentro de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Andalucía en cada anualidad.

Fundamentación: Toda política de fomento que se estime sea adecuada ha de pasar por la previsión de ayudas y subvenciones, que han de contar con apoyo y reconocimiento legal.

## CAPÍTULO II. MEDIDAS DE ORDENACIÓN

### **Artículo 32. “Principios básicos para el otorgamiento de la autorización de construcción”**

Siendo encomiable el objetivo que se persigue, creemos que no resulta conveniente la indeterminación e indefinición de esos objetivos así como que se exija a los buques dotarlos de tecnologías cuyos estándares no se establecen y que dejan fuera de su ámbito a las explotaciones tradicionales y artesanales propias de nuestra Comunidad Autónoma. Por consiguiente, sería conveniente una nueva redacción de este Artículo, incluyendo la supresión de lo recogido en sus las letras c) y d) del Apartado 2.

Fundamentación: En tales puntos se recogen unos criterios absolutamente indeterminados para el otorgamiento de licencias. De mantenerse tal redacción, el otorgamiento de las licencias a las que se refiere este Artículo podría quedar al arbitrio de la Administración, lo que vulneraría el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, así como el de seguridad jurídica, quedando al arbitrio de la Administración el desarrollo normativo del contenido de un derecho fundamental, como el de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (Artículo 38 de la Constitución).

### **Artículo 33. “Alcance de las autorizaciones de construcción”**

Estimamos que, de una manera correcta, donde se dice “a la modalidad” debería decirse “*en la modalidad*”.

## CAPÍTULO III. MEDIDAS DE FOMENTO

### **Artículo 37. “Ayudas a la construcción de buques”**

Siendo legítimo el interés de la Comunidad Autónoma de administrar los recursos procedentes del Estado y de la Unión Europea, debe contemplarse la posibilidad de que algunas líneas de ayuda lleguen directamente a los beneficiarios. Sería conveniente estudiar la posibilidad de remodelar el contenido del Párrafo 1º del presente Artículo, en relación con la mención que se hace a la gestión de los fondos comunitarios y nacionales, o suprimirlo entrando directamente a regular los criterios de priorización.

Fundamentación: Estimamos conveniente el estudio de la posibilidad de una nueva redacción porque la gestión desarrollada hasta ahora ocasiona problemas y/o demoras con relación a los fondos comunitarios y/o nacionales, que deberían ir directamente al solicitante del proyecto, no debiéndose gestionar por la Administración Pesquera de la Junta de Andalucía pues puede dar lugar a demoras, por parte de ésta última, en el pago de las subvenciones. Tal demora puede tener su causa, en gran medida, por el desmesurado aumento de los trámites burocráticos.

## **TÍTULO VI. “VERTEBRACIÓN DEL SECTOR PESQUERO”**

### **CAPÍTULO I. LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR PESQUERO**

#### **Artículo 38. “Definición y objetivo”**

La vertebración y representación de los intereses socioprofesionales del sector corresponde a las organizaciones empresariales y sindicales, de acuerdo con lo que sobre tal disponen la Constitución y las leyes. La Administración Pesquera fomentará la participación del sector pesquero en la toma de decisiones en materia de política pesquera a través de las organizaciones más representativas a nivel de la Comunidad Autónoma. Asimismo, son organizaciones del sector las Asociaciones de carácter comercial, que se creen por iniciativa de productores, transformadores o compradores.

Fundamentación: De esta manera se recoge en la Ley el papel de los Agentes Económicos y Sociales, junto con el de otras organizaciones o corporaciones de Derecho público, tradicionales en el sector.

#### **Artículo 39. “Funciones de las organizaciones del sector pesquero”**

El comienzo del Apartado 1 de este Artículo debería redactarse con el siguiente tenor:

***“Las organizaciones empresariales y sindicales....”***

Asimismo, el Apartado 2 de este mismo Artículo debería iniciarse con la siguiente redacción:

***“La participación institucional se articulará a través de las organizaciones empresariales y de trabajadores más representativas....”***

Fundamentación: Esta redacción hace que coordine adecuadamente este Artículo con el anterior.

#### **Artículo 40. “Asociaciones pesqueras de carácter comercial”**

Sería de interés la total supresión de este Artículo y su sustitución por los Artículos 14, 15 y 16 del Decreto 147/1997, de 27 de mayo, por el que se regula y fomenta la comercialización de los productos de la pesca. Dichos Artículos establecen lo siguiente: “La

Consejería de Agricultura y Pesca podrá reconocer Organizaciones de Productores de la Pesca y Agrupaciones de éstas, que cumplan los requisitos y condiciones establecidas en los Reglamentos números 3759/92 de 17 de diciembre, 105/76 de 19 de enero y 2939/94 de 2 de diciembre y en el Real Decreto 1429/92, de 27 de noviembre, y cuyo ámbito geográfico no supere el de la comunidad Autónoma”.

Las solicitudes para el reconocimiento como Organizaciones de Productores de la Pesca y Agrupaciones de éstas se dirigirán a los Delegados Provinciales de la Consejería de Agricultura y Pesca. Dicha solicitud deberá acompañarse de los documentos e informes establecidos en la normativa comunitaria y estatal citada. Las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Agricultura y Pesca, en el plazo de cinco días, informarán a la Dirección General de Pesca de la presentación de la solicitud, y en el plazo de 30 días comprobarán la exactitud de los datos contenidos en el expediente y la remitirán a la Dirección General de Pesca de la Consejería de Agricultura y Pesca, acompañada de un informe.

La Dirección General de Pesca decidirá sobre la concesión, o denegación en su caso, del reconocimiento, con sujeción a las normas, plazos y procedimientos previstos en la normativa comunitaria y en la legislación básica del Estado.

Cuando el ámbito geográfico de una Organización de Productores o Agrupación de éstas supere el de la provincia, el expediente se presentará en la Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura y Pesca en la que tenga su domicilio social y será remitido a las Delegaciones Provinciales afectadas para la comprobación de la exactitud de los datos del mismo, procediéndose posteriormente de acuerdo con los Apartados a, b y c de este artículo. El control de las Organizaciones de Productores y Agrupaciones de éstas y la revocación del reconocimiento de las mismas se realizará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

*“Las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Agricultura y Pesca ejercerán un control permanente de las Organizaciones de Productores y Agrupaciones de su provincia, al objeto de que cumplan las finalidades para las que han sido reconocidas, y remitirán informes periódicos de los controles realizados a la Dirección General de Pesca. Con este fin, las Organizaciones de Productores y Agrupaciones provinciales están obligadas a facilitar la labor de inspección de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Agricultura y Pesca y a suministrar la documentación e información que se precise a requerimiento de las mismas.*

*Como consecuencia del control permanente ejercido por las Delegaciones de la Consejería de Agricultura y Pesca, la Dirección General de Pesca podrá retirar en los casos previstos en las normativas comunitarias y estatal, conforme al procedimiento establecido en las mismas.*”

Las Organizaciones de Productores y Agrupaciones de éstas desarrollarán las actividades comerciales de primera venta contempladas en el Apartado 1 del Artículo 9 de este Decreto, pudiendo establecer conciertos de colaboración con las Cofradías de Pescadores para el desarrollo del resto de funciones propias de una Lonja.

Las Organizaciones de Productores y Agrupaciones de éstas podrán recibir para

su constitución y funcionamiento las ayudas que tenga establecidas la normativa comunitaria y del Estado.

### **Artículo 15. “Las asociaciones de productores”**

La Consejería de Agricultura y Pesca podrá reconocer Asociaciones de Productores de carácter comercial que, sin reunir los requisitos para su reconocimiento como Organizaciones de productores, tengan como finalidad la mejora de las condiciones de venta de su producción y en particular la comercialización de los productos de sus asociados a través de la Asociación. Para el reconocimiento, control y retirada de reconocimiento se seguirá el procedimiento contemplado en el Artículo 14 de este Decreto, sobre Organizaciones de Productores.

Las Asociaciones de Productores reconocidas al amparo de este Artículo desarrollarán las actividades comerciales de primera venta contempladas en el Apartado 1 del Artículo 9 de este Decreto, en el supuesto de que no existiese una Organización de Productores. Las asociaciones podrán establecer concertos de colaboración con las Cofradías de Pescadores para el desarrollo del resto de las funciones que se deben realizar en las Lonjas.

Las Consejería de Agricultura y Pesca establecerá las condiciones que deben reunir las Asociaciones de Productores para poder obtener el reconocimiento como tales, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

- Número de productores asociados.
- Volumen de pesca desembarcada por sus asociados y que esté previsto comercializar a través de la asociación.
- Normas de comercialización que establecerá la asociación con la finalidad de incrementar el valor añadido de sus productos.
- Normas de calidad, identificación y diferenciación que establecerá la asociación para la defensa en el mercado de sus productos.

Las Asociaciones de Productores podrán percibir para su constitución y funcionamiento las ayudas que establezca la Administración de la Junta de Andalucía.

Se fomentará de modo especial la fusión de Asociaciones de Productores con la finalidad de constituirse en Organizaciones de Productores.

### **Artículo 16. “Asociaciones de compradores de productos de la pesca”**

La Consejería podrá reconocer Asociaciones de Compradores, cuya finalidad sea dar salida a los productos de la pesca de las empresas pesqueras radicadas en el territorio andaluz y que establezcan convenios o concertos de colaboración interprofesional con las



Organizaciones o Asociaciones de Productores con este fin. Para el reconocimiento, el control y la retirada del reconocimiento de las Asociaciones de Compradores, se seguirá lo dispuesto en el Artículo 14 de este Decreto. La Consejería de Agricultura y Pesca establecerá las condiciones que deben reunir las Asociaciones de Compradores para poder obtener el reconocimiento como tales, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

- Número de compradores.
- Volumen de Pesca comercializada.
- Normas que se establezcan para una mejor comercialización de los productos pesqueros.
- Las Asociaciones de Compradores podrán percibir para su constitución y funcionamiento las ayudas que establezca la Administración de la Junta de Andalucía.

Fundamentación: Entendemos que, de acuerdo con el fin que a tales asociaciones pretende darle este Artículo, papel lo cumplen sociedades y otras entidades de base personal que puedan formar los empresarios del sector en orden a optimizar los factores de producción que combinan y obtener de esa forma, un mayor rendimiento a su actividad empresarial. En todo caso, la existencia y regulación de estas Organizaciones deben mantenerse en los términos ya conocidos, aceptados y aplicados que se recogen en los meritados Artículos 14, 15 y 16 del Decreto 147/1997.

## **CAPÍTULO II. “LAS COFRADÍAS DE PESCADORES Y FEDERACIONES DE COFRADÍAS DE PESCADORES”**

Entendemos que este Capítulo debe ser suprimido.

Fundamentación: Las Cofradías de Pescadores y Federaciones de Cofradías de Pescadores no deben ser objeto de regulación en esta Ley, como tampoco lo son otros agentes del Sector.

## **TÍTULO VII. “REGULACIÓN Y FOMENTO DE LA ACUICULTURA MARINA”**

### **CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES**

Se reitera lo expuesto en el Punto 5 del apartado de Observaciones Generales hechas en el Anteproyecto.

#### **Artículo 46. “Atribuciones”**

Debería incluirse, en la letra c) del meritado Artículo 46, que la declaración de especies autorizadas y prohibidas para su cultivo en Andalucía, así como la declaración de las especies y sistemas de cultivos en determinadas zonas, debe realizarse **“de manera motivada y previendo la compensación o indemnización a aquellos que, con carácter previo, cultivasen esa especie, o usasen tal sistema de cultivo en la zona”**.

Fundamentación: Este Apartado se ha redactado en unos términos tan amplísimos que pueden lesionar, además del Derecho de Propiedad (Artículo 33 de la Constitución), el principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos (Artículo 9.3 del Texto Constitucional).

## **CAPÍTULO II. NORMAS DE ORDENACIÓN**

### **Artículo 48. “Autorización de actividad”**

Esta nueva autorización no debe constituir un nuevo trámite administrativo. Por tanto, debiera modificarse el Apartado 1 del Artículo 48 del presente Anteproyecto, en orden a la simplificación del proceso de autorización del ejercicio de la actividad de cultivos marinos. Entendemos también que debe eliminarse, en el Párrafo Segundo del Apartado 2 del Anteproyecto, la referencia a que si el establecimiento se ubica en terrenos de dominio público marítimo terrestre, la autorización de la actividad se otorgará “a título de precario”. Máxime si se tiene en cuenta lo dispuesto en el Artículo 52, con el que debe ponerse en conexión, sobre la concesión de uso de dominio público.

Fundamentación: La simplificación de trámites administrativos es una constante aspiración y se encuentra recogida en los Acuerdos de Concertación. A ello se debe la Administración Autonómica y, así mismo, de tal manera se cumple con los principios de eficacia y coordinación, reconocidos en el Artículo 103.1 de nuestra Constitución. Respecto de la segunda observación, creemos que el término “*precario*” tiene un marcado carácter técnico jurídico y que, además, deja al titular de la explotación en una situación que, como su propio nombre indica, resulta precaria, permitiendo de manera muy sencilla su desahucio y lanzamiento. Entendemos que deben procurarse Títulos que den a la explotación mayor seguridad, lo que debe garantizarse, ya que a ello se debe en su actuación la Administración Pública, pues tal ordena el Artículo 38 de la Constitución. En tal sentido el Artículo 52 habla de títulos concesionales, en los que pueden establecerse plazos ciertos, de conformidad con la legislación de Contratos del Estado.

### **Artículo 49. “Requisitos y criterios para el otorgamiento de la autorización”**

La Letra a) del Apartado 1 de este Artículo debería suprimirse o fijar los criterios básicos para el posterior desarrollo reglamentario.

Fundamentación: Tan alto grado de intervención en la autorización de los proyectos, a través de la técnica planificadora, puede implicar una lesión no sólo de la libertad de empresa, sino también del Principio de Legalidad y de reserva de Ley (Artículo 9.3 de la Constitución). Se podría producir, de esa manera, una deslegalización no admitida por nuestro Ordenamiento jurídico.

### **Artículo 50. “Condiciones de la autorización”**

Debe entenderse que las modificaciones que necesitan autorización (y no autorización expresa), a las que se refiere el Apartado 2 de este Artículo, son las que tengan carácter sustancial.

Fundamentación: Que cualquier modificación o reforma en el negocio necesite de autorización administrativa es un exceso que atenta contra el Derecho de Propiedad y la Libertad de Empresa. Así mismo, la autorización requerida debe quedar sometida a las reglas de la Ley 30/1992 en lo que a trámite y efectos de la resolución, expresa o por silencio positivo, se refiere, por lo que la elusión del calificativo “expresa” redundaría en beneficio de la seguridad jurídica (Artículo 9.3 de la Constitución).

### CAPÍTULO III. MEDIDAS DE FOMENTO Y DESARROLLO DE LA ACUICULTURA MARINA

#### Artículo 55. “Zonas de interés para cultivos marinos”

En el párrafo final, deben señalarse siquiera mínimamente las directrices fundamentales de requisitos, condiciones y procedimiento para el otorgamiento de autorizaciones en estas zonas, dejando entonces cabida a la remisión del desarrollo del tema en reglamento. Asimismo, deberían recogerse las directrices fundamentales en relación con las medidas de planificación, protección y promoción de la actividad acuícola que se pretendan acompañar con la declaración. Asimismo, el párrafo final del Artículo 55 también debe ser modificado en orden a adoptar una redacción como la siguiente:

***“La declaración de zona de interés para cultivos marinos podrá suponer, de manera justificada y previa indemnización a los titulares de derechos que se vean afectados, la declaración de utilidad pública de tal zona”.***

Fundamentación: La autorización determina el ejercicio del Derecho de Propiedad y de la Libertad de Empresa, por tanto sobre la cuestión existe una Reserva Constitucional de Ley. La remisión reglamentaria en blanco resulta una deslegalización tan abierta y manifiesta que choca contra los Principios de Reserva de ley, Legalidad y Seguridad Jurídica, consagrados por nuestra Constitución, en atención a lo dispuesto en los Artículos 9.3, 33, 38 y 53.

Por otra parte y en relación con la segunda parte de la observación, el hecho de que una zona sea declarada de interés para cultivos marinos no tiene porqué determinar siempre su declaración de utilidad pública. En el caso de que así fuese, habría de preverse, de conformidad con las normas de nuestro Ordenamiento jurídico (singularmente el Artículo 33 de la Constitución y la Ley de Expropiación Forzosa) la justificación adecuada de tal declaración y la indemnización previa de los titulares de derechos sobre tal zona.

#### Artículo 58. “Restricciones al cultivo”

Debe incluirse en este Artículo la necesidad de que, cuando se produzca la restricción prevista, han de mediar, con carácter previo, las indemnizaciones correspondientes a los titulares de derechos afectados por tal prohibición.

Fundamentación: Ha de preverse, de conformidad con las normas de nuestro Ordenamiento jurídico (singularmente el Artículo 33 de la Constitución y la Ley de Expropiación forzosa), la compensación o indemnización previa de los titulares de derechos sobre tal zona, ya que se afectan derechos como el de propiedad o la libertad de empresa.

## TÍTULO VIII. “LA COMERCIALIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS DE LA PESCA”

### CAPÍTULO II. LA ORDENACIÓN Y EL CONTROL DE LA COMERCIALIZACIÓN EN ORIGEN

#### Artículo 63. “Mercados en origen”

El Artículo 63 del presente Anteproyecto se debería redactar en los siguientes términos:

***“Artículo 63. Mercados en origen.***

***Las Lonjas Pesqueras son los establecimientos autorizados por la Administración pesquera de la Comunidad Autónoma como mercados de origen, actuando como centros de control de los desembarcos y centros de contratación en primera venta de los productos de la pesca. Excepcionalmente, donde no exista Lonja podrá autorizarse otro establecimiento como mercado de origen. Las Lonjas son instalaciones inmuebles portuarias que actúan como mercados de origen.***

***Su gestión se desarrollará de conformidad con la normativa en materia de ordenación del sector pesquero, atendiendo a las siguientes prescripciones:***

***La gestión de las instalaciones de las Lonjas y el desarrollo de las funciones de control se adjudicará a terceros, teniendo preferencia las Organizaciones del Sector Pesquero y Extractivo. Los pliegos de condiciones de explotación de las Lonjas serán informados preceptivamente por la Administración pesquera. Los títulos habilitantes de autorización de los mercados en origen recogerán las condiciones de la autorización. La gestión de la Lonja se desarrollará a través de una Gerencia o de un Jefe de Explotación según el volumen de productos comercializados. Deberá llevarse una contabilidad separada respecto de las distintas actividades que son objeto del otorgamiento del título habilitante. Los establecimientos de expedición autorizados de moluscos bivalvos actuarán también como centros de control de tales productos. Los productos de la acuicultura marina estarán sometidos a los controles de sus productos antes de su envío a los establecimientos de comercialización en destino”.***

Fundamentación: La redacción propuesta para este Artículo 63 no se corresponde con los antecedentes inmediatos de nuestro Derecho autonómico, contenidos en los Artículos 3, 10 y 11 del Decreto 147/1997, de 27 de mayo, por el que se ordena, regula y fomenta la comercialización de los productos de la pesca. Tampoco se atiene a unos moldes descriptivos ordenados de las operaciones de comercialización en origen, por consiguiente y en pro de la seguridad jurídica (Artículo 9.3 de la Constitución), consideramos la necesidad de esta modificación.

Por otro lado, entendemos que, en orden a la dinamización del sector, además del incremento del valor añadido de la producción pesquera, de la que tanto se hace gala en este Anteproyecto, debe encomendarse la gestión de las Lonjas a terceros, entidades privadas que las gestionen con criterios de optimización empresarial. Ello sería lo más acorde con el Artículo 38 de la Constitución y con el Artículo 12.3 del Estatuto, que establece

los objetivos por los que ejerce sus poderes la Comunidad Autónoma. Además, creemos que no es el momento de establecer una sanción, y más tan grave, como la de revocar la autorización para gestionar la Lonja. Es una sanción encubierta, atentándose contra los principios del Ordenamiento sancionador.

#### **Artículo 64. “Actividades comerciales de primera venta”**

Debiera proveerse para este Artículo una redacción como la siguiente:

##### ***“Artículo 64. Actividades comerciales de primera venta.***

***La actividad comercial de primera venta de los productos de la pesca es aquella por la que el armador o productor pone en el mercado en origen los productos de la pesca de su propiedad obteniendo a cambio el precio de los mismos.***

***Como norma general, la primera venta de los productos de la pesca tendrá lugar en las Lonjas Pesqueras, a través de su servicio comercial de ventas. Este servicio es el que se debe prestar obligatoriamente en Lonja consistente en la primera puesta en el mercado de los productos de la pesca y la organización y dirección de una subasta única y pública. La actividad comercial de primera venta se realizará de conformidad con los principios de libre comercio, concurrencia y transparencia. La primera venta de productos frescos se llevará a cabo de acuerdo con los siguientes criterios: Las actividades comerciales de las Lonjas consistentes en dar salida a los productos, mediante su primera venta, corresponde a los productores a través, preferentemente, de las Organizaciones o Asociaciones de Productores.***

***En aquellas Lonjas donde no haya Organizaciones o Asociaciones de Productores, las actividades comerciales de primera venta serán desarrolladas preferentemente por los titulares de las Lonjas. En cualquier caso, los titulares deberán poner a disposición de los agentes de la primera venta las instalaciones de la Lonja destinadas a la puesta en el mercado de los productos y ejercer un control de las actividades comerciales de primera venta. Los compradores y los agentes que realicen las operaciones de intermediación en la primera venta deberán estar acreditados por la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, e inscritos en el Censo de compradores y agentes intermediadores en las operaciones de primera venta que, a tal efecto, existirá en cada Lonja.***

***Reglamentariamente se establecerán las normas reguladoras de la acreditación y del censo contemplados en este apartado, así como las especialidades procedimentales pertinentes en orden a la acreditación e inscripción en el censo, suspensión de estas y retirada. Reglamentariamente se establecerán las condiciones en las que debe realizarse la primera venta de los productos congelados y transformados a bordo y de los productos de la acuicultura”.***

Fundamentación: La redacción de este Artículo 64 no tiene parangón alguno con lo dispuesto en los Artículos 3, 7, 9 y 13 del Decreto 147/1997, de 27 de mayo, por el que se

ordena, regula y fomenta la comercialización de los productos de la pesca, que, al fin y al cabo, es el antecedente inmediato de normativa autonómica sobre la materia y que se halla en vigor. Tampoco se atiende a unos moldes descriptivos ordenados de las operaciones de comercialización en origen. Por consiguiente, y en pro de la seguridad jurídica (Artículo 9.3 de la Constitución), consideramos la necesidad de esta modificación.

Además, entendemos que, en orden a la dinamización del sector, además del incremento del valor añadido de la producción pesquera, de la que tanto se hace gala en este Anteproyecto, deben eliminarse autorizaciones que no viene al caso, como la prevista en la letra c) del Apartado 2 de este Artículo. Ello, junto a lo anterior estimamos que resulta más acorde con el Artículo 38 de la Constitución y con el Artículo 12.3 del Estatuto, que establece los objetivos por los que ejerce sus poderes la Comunidad Autónoma.

### **CAPÍTULO III. LA ORDENACIÓN Y CONTROL DE LA COMERCIALIZACIÓN EN DESTINO**

#### **Artículo 69. "Control de la comercialización en destino"**

Debiera añadirse un Apartado 4, en el que se estableciese:

***"La Administración pública facilitará a todos los agentes económicos implicados en la comercialización en destino de los productos de la pesca los materiales informativos referidos en el presente artículo para su exposición"***

Fundamentación: Siendo la Administración la que impone todos los requisitos de información, así como parte importante del contenido de éstos, es de justicia que facilite a los administrados los materiales para efectuar la tarea informativa encomendada.

### **CAPÍTULO IV. MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VENTA DE LA PRODUCCIÓN**

#### **Artículo 72. "Mejora de las condiciones de venta de la producción"**

Se debiera cambiar la referencia que, en el número 1, Letras b y c), de este Artículo, se hace a la concentración de la oferta, a otra expresión más adecuada en Derecho. En tal sentido sería más afortunada una redacción de la Letra b) como la siguiente:

***"b) La promoción de políticas para la búsqueda de fórmulas de cooperación entre las organizaciones del sector extractivo y del sector comercial..."***

Fundamentación: Sin que se prejuzgue nada sobre el particular y compartiendo en su totalidad el sentido, podría entenderse, incluso por la propia Comisión Europea, que esa incitación desde un texto legal a la concentración de la oferta podría llegar a interpretarse como contrario a la libre competencia, al artículo 38 de la Constitución y a la normativa comunitaria. Por otro lado, y desde esa perspectiva, la actividad de los agentes económicos en el mercado de la distribución y comercialización de los productos de la pesca puede verse bajo la continua sospecha de ir en contra de la libre competencia.

## TÍTULO IX. “INVESTIGACIÓN, DESARROLLO TECNOLÓGICO Y FORMACIÓN PESQUERA Y ACUÍCOLA”

### CAPÍTULO I. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

#### Artículo 74. “Objetivo”

Al final del Artículo debe añadirse *“y la mejora de las condiciones de vida y trabajo a bordo”*

#### Artículo 75. “Medidas de fomento”

La Letra c) debería redactarse como sigue: ***“c) La promoción de la cooperación mediante relaciones y acuerdos entre entidades públicas y privadas, tales como las Universidades, las asociaciones científicas, las fundaciones y sectores pesqueros y acuícolas...”***

Fundamentación: Estimamos que en este Capítulo debiera tenerse presente el papel de la Universidad, junto con el de la iniciativa privada, en orden al desarrollo de estas actividades de I+D. Sería conveniente reconocer y recoger mínimamente el papel que en tal lugar juega la Institución Universitaria.

#### Artículo 76. “Actuaciones”

Al final del Artículo debe añadirse *“y la mejora de las condiciones de vida y trabajo a bordo”*.

#### Artículo 77. “De la coordinación de las actuaciones de Investigación más Desarrollo”

En el punto 1, debe sustituirse la palabra “rentable” por “productivo”.

## TÍTULO X. “CONTROL E INSPECCIÓN”

### CAPÍTULO ÚNICO. DISPOSICIONES GENERALES

#### Artículo 81. “Objetivos”

Debería añadirse al final ***“sin entorpecer en ningún caso, la actividad pesquera, de marisqueo, acuícola o comercializadora y que se efectuará de acuerdo con los principios de eficacia y eficiencia”***.

#### Artículo 83. “Régimen de Inspección”

Se solicita la inclusión de un inciso final que establezca lo siguiente:

***“Asimismo, el régimen de inspección se desarrollará de acuerdo con el principio de coordinación administrativa, programando sus inspecciones con las de los demás servicios de inspección administrativos de la manera menos gravosa posible para el sujeto inspeccionado”***.

Fundamentación: Creemos que, en una actividad como la pesca donde recae la actividad inspectora de diferentes departamentos administrativos (de Hacienda, de Trabajo y Seguridad Social, de Sanidad, de Consumo...), debiera procederse a una adecuada coordinación de servicios inspectores.

De esa manera, pueden evitarse situaciones dañosas para el administrado, como que una desordenada actividad inspectora en fechas consecutivas le obligue a paralizar su actividad, lo que al final iría en detrimento de lo establecido en el Artículo 38 de la Constitución, además de no cumplir lo dispuesto en el Artículo 103.1 del propio Texto Constitucional.

#### **Artículo 84. "Del servicio de inspección pesquera"**

Sería conveniente la inclusión de un apartado que se dedicase a la figura de los inspectores, y a los requisitos de mérito y capacidad que deben cumplir. Además, en consonancia con la alegación anterior, debería recogerse la necesaria coordinación del Servicio de Inspección Pesquera con otros Servicios de Inspección administrativos.

Fundamentación: La función inspectora implica la asunción de importantísimas responsabilidades a cargo del personal de inspección, así como la de importantes potestades.

Por consiguiente y en pro de la seguridad jurídica reconocida en el Artículo 9.3 de la Constitución, sería conveniente la regulación por Ley de las condiciones y requisitos básicos para el acceso a la función inspectora, incluyendo requisitos de mérito y capacidad exigidos por el Artículo 103 de la Constitución.

## **TÍTULO XI. "INFRACCIONES Y SANCIONES"**

### **CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES**

#### **Artículo 94. "Clasificación de las infracciones"**

Suprimir el párrafo primero completo ya que son sabidos los ámbitos de la Ley.

#### **Artículo 95. "Medidas provisionales"**

En el Apartado 3 de este Artículo debería suprimirse la referencia a la adopción de medidas provisionales de forma verbal.

Debería modificarse por una adopción, si acaso, de urgencia y en escrito provisional brevemente motivado redactado "ad hoc" y con previa audiencia del interesado si está presente para que alegue lo que en Derecho le corresponda. Así mismo, en el Apartado 4, debe suprimirse en el último el inciso "La eficacia de..." quedando así : ***"esas medidas se extinguirán con la resolución"***



Fundamentación: La toma de decisiones de esta índole, aunque sean provisionales, no debe admitirse que se haga de forma verbal y sin motivación alguna, sobre todo si afectan a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución como los de Libertad, Libertad de Empresa y Propiedad (Artículos 10, 33 y 38 de la Magna Carta).

De hecho, estaríamos ante una indefensión integral contraria al Artículo 24 de la Constitución.

Por lo menos, la fijación escrita en el lugar y acto de la adopción de la medida provisional da un principio, siquiera muy básico, a la seguridad jurídica del administrado, fijando al momento las causas de la intervención administrativa.

(En sí se solicita algo similar a la diligencia por escrito y con foto si es posible, para adoptar la medida provisional de retirada del vehículo que dificulta gravemente la circulación y hace peligrar la seguridad vial).

#### **Artículo 96. “Clases de sanciones”**

Creemos que debe ser suprimida la referencia, en la Letra f) del Apartado 1) de este artículo, a la incautación de la embarcación.

Fundamentación: Estimamos que esta sanción es, “per se”, excesiva e inconstitucional, pudiendo provocar el fin de una empresa pesquera cuando, la sanción debe procurar la reinserción (Artículo 25 de la Constitución).

#### **Artículo 101. “De los bienes aprehendidos, incautados y decomisados”**

Se solicita la modificación de este Artículo, primeramente suprimiendo la referencia a los bienes incautados por la de bienes decomisados.

En segundo lugar, respecto del destino de los bienes decomisados, en la Letra b) debiera establecerse que el producto de la venta habría de destinarse a los Planes de Fomento y a los de Investigación. En tal sentido, la Letra d) debería redactarse en los mismos términos que la b).

Fundamentación: Ha de darse por reproducido lo comentado sobre la incautación. En otro sentido, creemos que debe darse una función social a estos bienes y no una funcionalidad meramente recaudatoria.

#### **Artículo 103. “Infracciones graves”**

El Apartado 4 deben ser suprimido y considerado como falta leve.

Fundamentación: Los hechos constituyen errores burocráticos que, si acaso, han de calificarse como falta leve.

## CAPÍTULO V. INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL SECTOR PESQUERO Y COMERCIALIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS DE LA PESCA

### Artículo 119. “Infracciones graves”

El número 2 del presente Artículo debiera redactarse con un tenor literal como el que sigue:

***“b) El desembarco de productos pesqueros fuera de los lugares, puertos u horarios establecidos, salvo causas justificadas o de fuerza mayor”.***

Fundamentación: En determinadas ocasiones, puede producirse el perecimiento de las mercancías debido a cualquier avería, siendo necesario desembarcar las mercancías. Que se califique tal extremo como infracción grave parece injusto en casos de fuerza mayor.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen y en la medida de lo posible incorporarlas al Anteproyecto de Ley.

En Sevilla, a 22 de noviembre de 2000

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCIA

Fdo. Rosamar Prieto-Castro García-Alix





DICTÁMENES DEL CES-A / AÑO 2001

-INFORME 1/2001 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA ELABORADO A INICIATIVA PROPIA SOBRE EL PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE APRUEBAN MEDIDAS FISCALES, PRESUPUESTARIAS, DE CONTROL Y ADMINISTRATIVAS PARA EL AÑO 2002 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCIA

-DICTAMEN 1/2001 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LA LEY 15/1999, DE 16 DE DICIEMBRE, DE CAJAS DE AHORRO DE ANDALUCÍA

-DICTAMEN 2/2001 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA

-DICTAMEN 3/2001 DEL CONSEJO ECONOMICO SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LOS DERECHOS DE ALTA Y DE INSPECCIÓN A PERCIBIR POR LAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE GASES COMBUSTIBLES POR CANALIZACIÓN QUE OPEREN EN EL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ANDALUCÍA

-DICTAMEN 4/2001 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO

-DICTAMEN 5/2001 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCIA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PAREJAS DE HECHO

-DICTAMEN 6/2001 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCIA SOBRE EL II PLAN ANDALUZ DE DROGAS Y ADICCIONES (2001-2007)



# INFORME 1/2001 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA ELABORADO A INICIATIVA PROPIA SOBRE EL PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE APRUEBAN MEDIDAS FISCALES, PRESUPUESTARIAS, DE CONTROL Y ADMINISTRATIVAS PARA EL AÑO 2002 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
12 de diciembre de 2001*

Con fecha 5 de noviembre de 2001, ha tenido entrada en este Consejo Económico y Social de Andalucía escrito por el que se remite el *“Proyecto de Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2002 y documentación anexa al mismo que han sido aprobados por el Consejo de Gobierno... y acordada su remisión al Parlamento de Andalucía para su examen, enmienda y aprobación”*.

Dicha remisión se realiza en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 4.1 de la ley 5/1997, de 26 de noviembre, de creación del Consejo Económico y Social de Andalucía, a cuyo tenor son funciones de este Consejo: *“emitir con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de ley que regulen materias socioeconómicas y laborales y proyectos de decretos que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las indicadas materias exceptuándose los Anteproyectos de Ley de Presupuestos, sin perjuicio de que se informe al Consejo de su contenido simultáneamente a su remisión al Parlamento de Andalucía”*.

Ante ello, este Consejo reconoce y valora muy positivamente el puntual cumplimiento de su normativa por parte de esa Consejería de Economía y Hacienda, informando del contenido de la ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, mediante el envío de su texto.

No obstante, del examen de la documentación recibida se advierte que se incluye también el texto del *“Proyecto de Ley por la que se aprueban medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas”*, en la que se contienen importantes medidas normativas sobre materias económicas y sociales, que resultan incluidas en el ámbito de las competencias informativas de este Consejo.

En tal sentido, se quieren hacer las siguientes consideraciones.



## CONSIDERACIONES

### PRIMERA:

Que la referida Ley 5/997 de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, configura a éste “como cauce de participación y diálogo de los interlocutores sociales en el debate de asuntos socioeconómicos”, (Artículo 1) atribuyéndole como su principal función la de “emitir con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que regulen material socioeconómicas y laborales” (Artículo 4).

De manera que el Consejo Económico y Social de Andalucía está llamado a cumplir una doble función fundamental:

- De una parte: ser cauce de diálogo y participación de los interlocutores sociales en el debate sobre asuntos socioeconómicos y laborales, cumpliendo una tarea de acercamiento de sus distintas posturas y, por tanto, constituyéndose en elemento de concertación social.
- Y de otra, informar, con un juicio de oportunidad y con carácter perceptivo, los Anteproyectos de leyes que se refieren a materias económicas, sociales y laborales.

### SEGUNDA:

Que la primera de estas funciones, ser cauce de participación y diálogo entre los interlocutores sociales, es la que caracteriza a este Consejo y lo distingue de otros órganos consultivos. Tales funciones se alcanzan, precisamente, mediante la realización de informes, que son los que propician los debates y los acuerdos necesarios para el logro del consenso que dichos informes requieren.

### TERCERA:

Que por lo que se refiere a la finalidad principal de este Consejo, esto es “emitir informes sobre los anteproyectos de leyes”, se trata de una función fundamental en los procedimientos de elaboración normativa, que consiste en informar al Gobierno sobre el contenido y los efectos de dichos anteproyectos.

Esta tarea de asesoramiento al Gobierno se ejerce a través de informes, que pueden ser preceptivos o no, y en este segundo caso, tanto a solicitud del Consejo de Gobierno como a propia iniciativa del Consejo Económico y Social de Andalucía, sin necesidad de solicitud alguna. En este sentido, al igual que el Consejo Consultivo informa en términos de legalidad, el Consejo Económico Social de Andalucía lo hace en términos de “oportunidad económica y social”. Ambos son órganos consultivos del Gobierno.

### CUARTA:

Que en este entendimiento, el propio Artículo 4 de la Ley exceptúa de la necesidad de informe preceptivo a los Anteproyectos de Ley de Presupuesto, lo que

es lógico dado el especial contenido de esta norma. Sin embargo, no excepcional ninguna más; ni siquiera aquellas otras que se han venido en llamar “Leyes de Acompañamiento” y que contiene modificaciones del ordenamiento jurídico, ajenas a las propias Leyes de Presupuestos.

#### QUINTA:

Que el problema viene determinado por la práctica, a todas luces irregular, de tramitar estas leyes simultáneamente y por el mismo procedimiento legislativo que el previsto singularmente para las leyes de presupuestos. De esta manera, se obvian determinados controles y procesos establecidos para la legislación ordinaria, sin razón ni fundamento alguno.

En estos controles está el preceptivo informe del Consejo Económico y Social de Andalucía cuando estas “Leyes de Acompañamiento” contengan disposiciones relativas a dichas materias. Y esto es lo que ha sucedido con el “Proyecto de Ley por la que se aprueban medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas”: que han sido remitido a este Consejo en aplicación del inciso final del Artículo 4.1 de su Ley de Creación “para informe de su contenido, simultáneamente a su remisión al Parlamento de Andalucía”.

Es decir, que se han remitido como si fuese el Anteproyecto de la Ley de Presupuestos, en lugar de hacerlo como cualquier otro Anteproyecto de Ley y, por tanto, para su informe preceptivo y no a los meros efectos de su conocimiento. Esto es así porque su contenido afecta de manera importante a materias económicas y sociales, que entran de lleno en las competencias informativas de este Consejo.

#### SEXTA:

Que este proceder no es conforme con la legislación general ni con la particular del Consejo Económico y Social de Andalucía. Por lo que se refiere a la legislación general, la práctica de aprovechar las Leyes de acompañamiento para modificar el ordenamiento jurídico, utilizando el procedimiento legislativo específicamente previsto para la Ley de Presupuesto, ha sido considerada como irregular desde muy diversas instancias.

En concreto, el Tribunal Constitucional se ha ocupado de esta cuestión en numerosas sentencias, entre las que cabe recordar como más significativas las de 23 de julio de 1998, 15 de octubre de 1998 y 3 de febrero de 2000. En ellas queda aclarado que las Leyes de Presupuestos tienen la función específica y constitucionalmente definida en el Artículo 134, 2 de la Constitución: aprobar cada año los Presupuestos Generales del Estado. No obstante, estas leyes no contienen sólo previsiones contables (sentencias del Tribunal Constitucional de 21 de mayo de 1987 y 14 de mayo de 1992), sino que también son vehículos de dirección y orientación de la política económica (sentencias de 20 de julio de 1981, y 21 de mayo de 1987).

Por ello, no sólo deben contener la previsión de ingresos y las autorizaciones de gasto sino también pueden establecer disposiciones de carácter general, propias de

una ley ordinaria, pero sólo cuando guarden relación con esas materias (sentencias de 21 de mayo de 1986 y 14 de mayo de 1992).

Esta limitación constitucional al contenido de la Ley de Presupuestos, derivada del Artículo 134 de la Constitución, se fundamenta no sólo por su función específica, sino porque por las peculiaridades y especificidades que presenta su tramitación parlamentaria, conlleva restricciones a las facultades de los órganos legislativos en relación con la tramitación de otros Proyectos de Ley (sentencias 23 de junio de 1994). Sin embargo, ante esta limitación constitucional, los gobiernos han respondido con las llamadas “Leyes de Acompañamiento”, en las que incluyen las reformas legislativas que no pueden introducir en las Leyes de Presupuesto y las tramitan por igual procedimiento que estas, vulnerando así la propia Constitución.

#### SÉPTIMA:

Que por lo que se refiere a la legislación específica de este Consejo, el proceder que se comenta no es conforme ni con su espíritu ni con su letra. Con su espíritu porque el Consejo Económico y Social de Andalucía, fruto de los Acuerdos de Concertación Social en Andalucía, es una instancia oportuna para conseguir las dos funciones que la Ley le atribuye: ser un instrumento de concertación y acercamiento entre los agentes económicos y sociales; y servir de asesoramiento al Gobierno cuando adopte iniciativas legislativas en materia económica y social. Por ello, si se elude o evita la intervención de este Órgano, se estará ignorando y desaprovechando un extraordinario mecanismo de cooperación y corresponsabilidad, en contra de lo que ha sido y es la voluntad del Gobierno y de los distintos agentes sociales.

Pero no es conforme tampoco con la letra de la Ley del Consejo Económico y Social de Andalucía. Como se ha repetido, el Artículo 4, nº 1 de dicha ley dispone que el Consejo habrá de emitir informe preceptivamente sobre todos los Anteproyectos de Leyes que regulan materias socioeconómico y laborales, excepción hecha exclusivamente del Anteproyecto de la Ley de Presupuesto. Por tanto, este Anteproyecto de “Ley de Acompañamiento”, denominado “Ley por la que se aprueban medidas fiscales presupuestarias, de control y administrativas”, ha debido ser sometido a informe de este Consejo por regular materias de carácter socioeconómico.

#### OCTAVA:

Que, como reconoce la propia Exposición de Motivos del Anteproyecto: “la presente ley aprueba medidas fiscales y administrativas de distinta naturaleza que, al no estar relacionadas directamente con el contenido propio de la Ley de Presupuestos, justifican su inclusión en un texto legal de tramitación separada e independiente de aquella”. Después de estas afirmaciones, parece que lo lógico y obligado hubiera sido remitir el anteproyecto para su informe preceptivo por el Consejo. Sin embargo, como se ha dicho, se ha remitido sólo para su conocimiento; igual que la ley de Presupuestos.

## NOVENA:

Que de un examen de la Ley en cuestión, se advierte claramente que su contenido excede con mucho a lo que debe ser una Ley de Acompañamiento a los Presupuestos. Se trata de una Ley que introduce modificaciones en el ordenamiento jurídico, con efectos económicos y sociales, que han debido ser objeto de informe preceptivo o por este Consejo Económico y Social de Andalucía. En concreto y sin entrar a informar sus preceptos, la Ley contiene, entre otras, las siguientes modificaciones:

**1.** Unas medidas de naturaleza fiscal por las que se reduce el tipo de gravamen del Impuesto sobre el bingo y el recargo de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar. Se advierte que estas disposiciones vienen a intentar neutralizar algunos efectos no deseados o imprevistos de estos gravámenes tributarios, establecidos precisamente en otra ley de acompañamiento. Los efectos que la imposición tributaria ha tenido sobre la actividad, tanto en su ámbito económico como social, han llevado a establecer estas reducciones que, lógicamente, deberían haber sido informadas por el Consejo.

**2.** El establecimiento de una tasa por expedición de títulos académicos y profesionales que, aunque se refiere a los títulos expedidos por los Conservatorios de Música y Danza y a los relativos a Arte Dramáticos y Artes Plásticas y Diseño, suponen en un nuevo concepto tributario que tampoco ha sido explicado y razonado con los agentes económicos y sociales. Sólo cabe recordar los efectos perturbadores que esta misma tasa generó en la comunidad universitaria andaluza, cuando fue establecida en el ámbito de la Universidades, conocida vulgarmente como “tasa seis mil”.

**3.** La modificación de los Artículos 9 y 14 de la Ley 6/1986, de 5 de mayo, sobre Determinación y Revisión de tarifas y Cánones en Puertos e Instalaciones portuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la que se establece la elaboración cada nueve años de un listado de concesiones para la revisión de sus cánones, si bien se prevé como medida de apoyo al sector pesquero el mantenimiento de estos por un período de cinco años, si le resultaran más favorables. Es evidente que estas medidas, por afectar tanto a las concesiones administrativas en puertos como a la situación del sector pesquero, bien hubieran merecido el informe de este Consejo.

**4.** La creación de la especialidad de Agentes de Medio Ambiente en el Cuerpo de Ayudantes Técnicos de la Junta de Andalucía. Entendemos que el Consejo debería haber informado sobre esta disposición, habida cuenta sobre todo que, según se dispone, estos Agentes, en el ejercicio de sus funciones, tendrán la consideración de agentes de la autoridad, lo que tienen una relevancia que va más allá de la creación de una nueva especialidad dentro del cuerpo de funcionarios especializados.

**5.** El establecimiento de una moratoria en el otorgamiento de licencias de apertura en orden a la instalación, ampliación o traslado de grandes superficies comerciales. Esta disposición es evidente que influye de manera importante en el sector del comercio, originando modificaciones sustantivas en el empleo y la competitividad del sector y por tanto tiene repercusiones de carácter económico y social. Pensamos que nadie puede poner

en duda que esta norma debía haber sido informada preceptivamente por el Consejo Económico y Social de Andalucía.

6. Modificación del Artículo 25 de la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, por el que se regula la colaboración de la iniciativa social, a través de entidades privadas, en el Sistema Público de servicios Sociales de Andalucía, y la posibilidad de recibir subvenciones. Es evidente que no sólo hubiera sido necesario, sino conveniente, contar con el informe del Consejo Económico y Social de Andalucía, en el que, no lo olvidemos, está presente la economía social.

#### DÉCIMA:

Que en consecuencia de todo lo anterior, este Consejo quiere dejar patente la incorrección que supone el empleo de estas llamadas Leyes de Acompañamiento, a las que se da el mismo tratamiento que las Leyes de Presupuesto, y no ya porque tal práctica sea contraria al Ordenamiento Jurídico, sino porque impide al Consejo Económico y Social cumplir con sus funciones en el marco de la producción legislativo y de coordinación orgánica e institucional de Andalucía.

Por todo ello, si por parte del Consejo de Gobierno se va a continuar con este procedimiento, en próximos ejercicios, se insta a que se tengan en consideración las competencias y funciones de este Consejo Económico y Social.

Sevilla, 12 de diciembre de 2001

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix





# DICTAMEN 1/2001 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LA LEY 15/1999, DE 16 DE DICIEMBRE, DE CAJAS DE AHORRO DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión del día 23 de febrero de 2001*

## **I. ANTECEDENTES**

## **II. CONTENIDO**

## **III. OBSERVACIONES GENERALES**

## **IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

## **V. CONCLUSIONES**

## **VI. VOTOS PARTICULARES**





## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud del Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los proyectos de decretos que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socio-económicas y laborales.

En este sentido, el día 1 de febrero de 2001 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito del Viceconsejero de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, solicitando, de conformidad con el acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno el pasado día 30 de enero de 2001, emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Caja de Ahorro de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Economía y Desarrollo de dicha institución, con fecha 5 de febrero.

## II. CONTENIDO

Por este Proyecto de Decreto se pretende aprobar el Reglamento de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, que regula el funcionamiento de las Cajas de Ahorro de Andalucía. La Ley autoriza al Consejo de Gobierno a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de lo previsto en la misma. En virtud de dicha habilitación legal se aprueba, mediante el artículo único del presente Decreto, el Reglamento de la Ley de Cajas de Ahorro de Andalucía, que consta de 144 Artículos distribuidos en los siguientes Títulos:

### TÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES”

### TÍTULO II. “CREACIÓN, FUSIÓN, DISOLUCIÓN Y MODIFICACIÓN DE ESTATUTOS DE LAS CAJAS DE AHORRO DOMICILIADAS EN ANDALUCÍA Y DE LAS FUNDACIONES DE OBRA SOCIAL”

### TÍTULO III. “REGISTRO DE CAJAS DE AHORRO DE ANDALUCÍA”

### TÍTULO IV. “RÉGIMEN ECONÓMICO Y CONTROL DE LAS CAJAS DE AHORRO”

### TÍTULO V. “ÓRGANOS DE GOBIERNO Y PERSONAL DE DIRECCIÓN DE LAS CAJAS DE AHORRO DOMICILIADAS EN ANDALUCÍA”

### TÍTULO VI. “OBRA SOCIAL”

### TÍTULO VII. “RÉGIMEN SANCIONADOR DE LAS CAJAS DE AHORRO”

Respecto al objeto y ámbito de aplicación, el Decreto consta de tres Disposiciones Adicionales relativas a las Cajas de Ahorro fundadas por la Iglesia Católica, a la Federación de Cajas de Ahorro de Andalucía y al Defensor del Cliente. En cuanto a las innovaciones del Reglamento, existen seis Disposiciones Transitorias centradas en el Registro de Cajas de Ahorro de Andalucía y en las Fundaciones de Obra Social. Finalmente, el Decreto consta además de una Disposición Derogatoria y otras Disposiciones Finales.

**TÍTULO I.** Regula los principios generales de actuación de las Cajas de Ahorro y los principios inspiradores del protectorado y control público de las mismas, los principios generales de actuación de las Fundaciones de Obra Social; el ejercicio del protectorado por la Consejería de Economía y Hacienda conforme a la normativa reguladora de las fundaciones; así como su control público por dicha Consejería conforme a lo dispuesto en la Ley y en el Reglamento que se aprueba.

**TÍTULO II.** Establece las determinaciones precisas sobre la creación, modificación de Estatutos y demás extremos referidos al estatuto personal de las Cajas de Ahorro domiciliadas en Andalucía y de las Fundaciones de Obra Social completándose para aquéllas con el Título V.

**TÍTULO III.** Lleva a cabo un amplio desarrollo de las determinaciones establecidas en el Artículo 21 de la Ley, conforme al cual se inscribirán en el Registro de Cajas de Ahorro de

Andalucía, las Cajas de Ahorro domiciliadas en Andalucía, las no domiciliadas que tengan oficinas abiertas en su territorio y las Fundaciones de Obra Social. También desarrolla extensamente los actos inscribibles de dichas entidades, reflejando los aspectos más relevantes del Estatuto personal y de la actividad exigidos en cada caso, que serán públicos, de forma que el Registro se configura como medio de publicidad frente a terceros de las entidades y actos que en él se inscriban.

**TÍTULO IV.** Contiene, en referencia a las actividades de las Cajas de Ahorro como entidades de crédito, las determinaciones necesarias respecto al régimen económico y de control de dichas actividades. Dentro del régimen económico se desarrolla, en primer lugar, el régimen legal de apertura, traslado y cierre de oficinas de las Cajas de Ahorro. También se regula la emisión por las Cajas de Ahorro domiciliadas en Andalucía de deuda subordinada u otros valores negociables, agrupados en emisiones, que habrá de ser autorizada previamente por la Asamblea General y posteriormente por la Consejería de Economía y Hacienda, así como el régimen de comunicación y autorización de las actividades publicitarias de las Cajas de Ahorro que se desarrollen en Andalucía. En cuanto al control, en este título se concreta la documentación que deben remitir periódicamente las Cajas de Ahorro domiciliadas en Andalucía así como las domiciliadas en otras comunidades pero con oficinas en Andalucía.

**TÍTULO V.** Regula los Organos de gobierno y personal de dirección de las Cajas de Ahorro domiciliadas en Andalucía. En su Artículo 78 el Reglamento establece que la administración, gestión, representación y control de las Cajas de Ahorro corresponde a la Asamblea General, al Consejo de Administración y a la Comisión de Control. Estableciendo las normas de funcionamiento de estos órganos.

**TÍTULO VI.** Regula la obra social de las Cajas de Ahorro y, en particular, la de las domiciliadas en Andalucía así como sus tipos y formas de gestión, sometiendo a las Fundaciones de Obra Social a los mismos principios y criterios que, en orden a la gestión y control de la obra social, se exigen a las Cajas de Ahorro domiciliadas en Andalucía. También este Título regula la obra social de las Cajas no domiciliadas en Andalucía que, conforme al Artículo 88.2 de la Ley, deben invertir en el territorio de la Comunidad Autónoma, como mínimo la parte de su presupuesto anual de obra social proporcional a los recursos ajenos captados en Andalucía con respecto a los recursos totales de la entidad; estableciendo la información a remitir a la Consejería de Economía y Hacienda para el control de la obra social de estas entidades en Andalucía.

**TÍTULO VII.** La Administración de la Junta de Andalucía, según el Artículo 140 del Reglamento, ejercerá, en el ámbito de sus competencias y en los términos previstos en la normativa básica del Estado la potestad sancionadora respecto a las actividades realizadas por las Cajas de Ahorro con domicilio social en Andalucía, así como a las realizadas en la Comunidad Autónoma andaluza por las Cajas cuyo domicilio social radique fuera de la misma, de acuerdo con lo establecido en el Título XI de la Ley. La competencia para iniciar e instruir los expedientes sancionadores corresponderá a la Dirección General de Tesorería y Política Financiera de la Consejería de Economía y Hacienda.

## DISPOSICIONES ADICIONALES

**DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA.** Aborda las particularidades de las Cajas de Ahorro domiciliadas en Andalucía cuyos Estatutos, a la entrada en vigor de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, recojan como entidad fundadora a la Iglesia católica, permitiendo que el nombramiento y duración del ejercicio del cargo de los representantes de esta entidad, continuará regulado por lo que estuviera establecido en dichos Estatutos en fecha 17 de enero de 1985, debiendo existir, en todo caso, al menos, un representante de cada uno de los otros grupos que componen dichos Organos.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA.** Introduce la potestad de abstención de los representantes de la Consejería de Economía y Hacienda en el Consejo General de la Federación de Cajas de Ahorro de Andalucía en las votaciones de aquellas cuestiones de la competencia federativa que se referan a los presupuestos de la Federación, elecciones y representaciones y demás asuntos que, por su índole o naturaleza, afecten exclusivamente a las Cajas de Ahorro federadas.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA.** Establece que el informe anual del defensor del cliente será publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía en el plazo de 15 días desde su recepción en la Consejería de Economía y Hacienda.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA.** Posibilita que los procedimientos administrativos iniciados antes de la entrada en vigor del Reglamento no les sea de aplicación, salvo los relativos al protectorado que se regulan en la Disposición Transitoria Tercera.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA.** Las Cajas de Ahorro sujetas a inscripción en las Secciones primera y segunda del Registro de Cajas de Ahorro de Andalucía se inscribirán de oficio en el citado Registro, una vez tenga lugar su entrada en funcionamiento previa resolución de la Dirección General de Tesorería y Política Financiera.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA.** Las Fundaciones ya constituidas para la gestión de la obra social de las Cajas de Ahorro domiciliadas en Andalucía adaptarán sus Estatutos a lo dispuesto en el reglamento que se aprueba mediante el presente Decreto, remitiéndolos, para su aprobación, a la Consejería de Economía y Hacienda, en el plazo de dos meses, contados a partir del día siguiente al de la entrada en vigor de dicho Reglamento.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA.** Las Fundaciones constituidas para la gestión de la obra social de las Cajas de Ahorro domiciliadas en Andalucía podrán seguir gestionando el fondo de obra social hasta que se cumplan las previsiones de la Disposición Transitoria Tercera.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA QUINTA.** A partir de la entrada en funcionamiento del Registro de Cajas de Ahorro de Andalucía, conforme a lo previsto en el Apartado 2 de la Disposición Final Segunda de este Decreto, y en tanto no se regule con carácter general

el Registro de Fundaciones en la Comunidad Autónoma de Andalucía, las funciones que corresponden a dicho Registro, conforme a la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, serán desempeñadas por el Registro de Cajas de Ahorro de Andalucía, respecto a las Fundaciones de Obra Social en las que concurran los requisitos del Artículo 3 del Reglamento que se aprueba mediante el presente Decreto.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEXTA.** En tanto el Registro de Cajas de Ahorro de Andalucía tenga la condición de Registro de Fundaciones, las Fundaciones de Obra Social que se encuentren en proceso de constitución en la fecha de entrada de funcionamiento del Registro de Cajas de Ahorro de Andalucía o que pretendan constituirse a partir de dicha fecha, se inscribirán en el Registro de Cajas de Ahorro de Andalucía, teniendo personalidad jurídica desde la inscripción de la escritura pública de constitución en el referido Registro.

### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA**

Por la cual se derogan las siguientes Disposiciones:

- 1) Decreto 25/1983. Competencias de la Comunidad Autónoma Andaluza sobre Cajas de Ahorro.
- 2) Orden de la Consejería de Economía y Planificación 12 de Enero 1984 sobre expansión de las Cajas de Ahorro Andaluzas.
- 3) Orden de la Consejería de Economía y Planificación de 20 de marzo de 1984 por la que se deroga el Artículo 2 de la Orden 12 de enero de 1984.
- 4) El Decreto 99/1986 sobre la relación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro en Andalucía.
- 5) Orden de la Consejería de Economía de 8 de octubre 1986 sobre los criterios a seguir a efectos de designación de consejeros Generales en representación de las Corporaciones Municipales, en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro andaluzas.
- 6) Orden de la Consejería de Hacienda de 21 de octubre de 1987.
- 7) Decreto 299/1988 sobre renovación de los órganos de gobierno de determinadas Cajas de Ahorro Andaluzas y modificación del Decreto 99/1986.

### **DISPOSICIONES FINALES**

**DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA.** Se faculta a la Consejería de Economía y Hacienda para dictar las disposiciones que sean necesarias en desarrollo y ejecución de lo previsto en presente Decreto y en el Reglamento que se aprueba.

**DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA.** El presente Decreto y el Reglamento que aprueba entrarán en vigor el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

#### Artículo 24. “Del procedimiento de elaboración de los reglamentos”

1. La elaboración de los reglamentos se ajustará al siguiente procedimiento:

- a) La iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar.
- b) A lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previas preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.
- c) Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a 15 días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje será sometida a información pública durante el plazo indicado. Este trámite podrá ser abreviado hasta el mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen. Sólo podrá omitirse dicho trámite cuando graves razones de interés público, que asimismo deberán explicitarse, lo exijan.
- d) No será necesario el trámite previsto en la letra anterior, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el Apartado b).
- e) El trámite de audiencia a los ciudadanos, en sus diversas formas, reguladas en la Letra c), no se aplicará a las disposiciones que regulan los órganos, cargos y autoridades de la presente ley, así como a las disposiciones orgánicas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella.
- f) Junto a la memoria o informe sucintos que inician el procedimiento de elaboración del reglamento se conservarán en el expediente todos los estudios y consultas evaluados y demás actuaciones practicadas.

2. En todo caso, los Proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica, sin perjuicio del Dictamen del Consejo de Estado en los casos legalmente previstos.

3. Será necesario informe previo del Ministerio de Administraciones Públicas cuando la norma reglamentaria pudiera afectar a la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

4. La entrada en vigor de los reglamentos aprobados por el Gobierno requiere su íntegra publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Por consiguiente, y de conformidad con el tenor de la norma reproducida, el Gobierno de la Comunidad Autónoma debe incluir en el expediente relativo a la elaboración de una norma reglamentaria, un informe sobre su necesidad y oportunidad, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste que a que dará lugar dicho reglamento.

Así, debemos subrayar que, si bien en otras materias de nuestro Ordenamiento Jurídico podrían plantearse cuestiones referentes a la necesidad de exhibición de expedientes e informes determinantes de la tramitación de un procedimiento administrativo, creemos que, además de lo dispuesto en el Artículo 24 de la Ley del Gobierno, y en los Artículos 35 y 37 de la Ley 30/1992, sobre derechos de los administrados en relación con el acceso a los documentos del expediente es necesario el envío del expediente, o su solicitud con deber de expedición por parte de la Administración Pública, para consulta. En todo caso, la materia de la que trata el presente Proyecto hace necesario el acceso a los documentos requeridos.

Queda patente que la Consejería no ha enviado para su conocimiento informe alguno de los recogidos en el Apartado a) del número 1 del Artículo 24 de la Ley 50/1997. Por lo que se interesa que, en lo sucesivo, la remisión de todo Proyecto se efectúe acompañada de su expediente.

2. Como ha señalado la doctrina, el Reglamento debe ser siempre el complemento necesario de la Ley que desarrolla. De un lado, el Reglamento debe incluir todo lo indispensable para asegurar la correcta aplicación y la plena efectividad de la Ley a la cual ofrece su desarrollo, y por otro lado, no debe incluir más que lo que sea estrictamente imprescindible para garantizar esos fines.



## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### A).- AL DECRETO

**DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA.** Abstención de los representantes de la Consejería de Economía y Hacienda en el Consejo General de la Federación de Cajas de Ahorro de Andalucía.

#### **Apartado primero.**

Si el presupuesto para la abstención de los representantes de la Consejería de Economía y Hacienda en las votaciones del Consejo General de la Federación de Cajas de Ahorro de Andalucía se fundamenta en el hecho de que existen materias que afectan exclusivamente a la Federación, y en nada al interés general y a la política económica del Gobierno Autonómico, es razonable que la exclusión *ratione materiae* no se quede en una simple facultad que el representante de la Consejería pueda ejercer a su libre arbitrio, sino que resultaría más lógico, operativo y conforme a los principios que rigen la regulación de las Cajas de Ahorro de Andalucía, que su abstención fuere preceptiva, tal y como parece que ocurre en el supuesto del apartado segundo de esta misma Disposición adicional. Por todo ello entendemos que la redacción del inicio del apartado primero de la meritada Disposición debiera sustituir el término “podrán” por “**deberán**”, quedando el inicio de esta Disposición con el siguiente tenor:

***“Los representantes de la Consejería de Economía y Hacienda en el Consejo General de la Federación de Cajas de Ahorro de Andalucía deberán abstenerse en la votaciones...”***

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA.** Adaptación de Estatutos e inscripción en el Registro de Cajas de Ahorro de Andalucía de las Fundaciones de Obra Social.

Estimamos que, por regla general, los plazos establecidos en dicha transitoria son en demasía breves para acometer una reforma global de Estatutos. La escasez de lapso temporal puede implicar serios problemas para que las Fundaciones de Obra Social puedan adaptarse, pero además, también para la propia Administración por la posible acumulación de expedientes. Por todo ello, sería conveniente que todos los plazos recogidos en la norma se aumentasen en un mes.

Por otro lado, y a efecto de una mayor claridad del texto proponemos la siguiente redacción para los Párrafos 1º y 2º del Apartado 3 de la presente Disposición Transitoria:

***“3. Si otorgada la escritura hubiera entrado en funcionamiento el Registro de Cajas de Ahorro de Andalucía, se remitirá la misma y la escritura de constitución a la Consejería de economía y Hacienda, mediante escrito en el que se solicitará la inscripción de la Fundación en el mencionado Registro, que deberá presentarse en el plazo de quince días, contados desde el día siguiente al del otorgamiento de la escritura de adaptación de los estatutos. En otro caso, si***

***otorgada la escritura no hubiera entrado en funcionamiento el mencionado Registro, la solicitud de inscripción y la documentación antes referida se presentarán en el plazo de quince días, contados a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la puesta en funcionamiento del Registro, conforme establezca la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda prevista en el apartado 2 de la Disposición Final Segunda de este Decreto”.***

#### **DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA. Entrada en vigor.**

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que la puesta en marcha del Registro de Cajas debe realizarse a la mayor brevedad.

#### **B).- AL REGLAMENTO**

#### **Artículo 7 del Reglamento. “Principios Generales de actuación de las Cajas de Ahorro”**

Sería conveniente que, en el Párrafo primero del Apartado 1 de este Artículo, se incluyese el fomento de la actividad emprendedora como una de las actuaciones a las que las Fundaciones de Obra Social pueden orientar su actividad, ya que las actividades citadas contribuyen, debido a la creación de riqueza y empleo, al desarrollo social y económico de Andalucía y a su equilibrio territorial.

#### **Artículo 11 del Reglamento. “Autorización del Consejo de Gobierno para la creación”**

El plazo máximo para resolver sobre las autorizaciones que se establece en el Apartado 4 de este Artículo (seis meses), resulta quizá demasiado amplio. Estimamos que sería conveniente su reducción, con vistas a una menor generación de incertidumbre temporal y en aras de una mayor seguridad jurídica.

#### **Artículo 16 del Reglamento. “Proyecto y Acuerdo de Fusión”**

El Apartado 4 de este Artículo establece que el acuerdo de fusión y demás documentos referidos en el Artículo 13 de la Ley, una vez aprobado por las Asambleas Generales ha de ser remitido a la Consejería de Economía y Hacienda. Ocurre que se obvia la inclusión en la referida disposición de un plazo para la realización de la meritada remisión. Por todo ello, sería conveniente la inclusión de tal plazo.

#### **Artículo 17 del Reglamento. “Aprobación de Estatutos y Reglamento por la Consejería de Economía y Hacienda”**

En el Apartado 4 de este Artículo se establece que el plazo máximo para notificar la resolución expresa de aprobación de Estatutos y Reglamento es de seis meses. Sería conveniente la reducción de dicho plazo, con vistas a una menor generación de incertidumbre temporal, a no producir una ralentización innecesaria de los procesos de fusión y en aras de una mayor seguridad jurídica.

## **Artículo 20 del Reglamento. “Periodo transitorio de constitución de los órganos de gobierno”**

Se interesa la inclusión, en el Apartado 2º del presente Artículo, en el que se establezca lo siguiente: *“...respetando los límites establecidos por la Ley”*.

## **Artículo 24 del Reglamento. “Modificación de Estatutos y Reglamentos”**

En el Apartado segundo del presente Artículo debería preverse, de conformidad con lo establecido en la Ley 30/1992, un trámite de audiencia a los interesados para que aleguen lo que a su derecho interese, ya que este derecho de audiencia es un requisito calificado por la jurisprudencia como “sagrado” en la producción de todo acto administrativo. Por ello, estimamos que el meritado Apartado segundo debería adoptar un tenor como el siguiente:

***“La Consejería de Economía y Hacienda ordenará la adecuación, una vez oídas las alegaciones de las entidades, de aquellos preceptos que no se ajusten a las normas...”***

Asimismo, el Apartado quinto de este Artículo 24 establece el régimen de adaptación de Estatutos y Reglamentos preexistentes a la nueva regulación. En tal sentido, para una adecuada armonización entre lo dispuesto en el Artículo 56.a) de la Ley 15/1999 y el Reglamento, se sugiere la siguiente redacción:

***“Las modificaciones de Estatutos y Reglamentos que deban realizarse obligatoriamente por las entidades afectadas para adaptarlos a las previsiones de una nueva regulación, se regirá al efecto en el correspondiente régimen transitorio, conforme al artículo 56.a) de la Ley”***.

## **Artículo 30 del Reglamento. “Objeto y régimen jurídico”**

Estimamos que, en atención a la regulación global del Registro de Cajas de Ahorro, en este Artículo debiera preverse en un apartado independiente que este Registro, al igual que el Registro Mercantil, habrá de llevarse siguiendo el sistema de hoja personal.

## **Artículo 39 del Reglamento. “Actos inscribibles en la Sección Tercera”**

Incluir un nuevo apartado, relativo al nombramiento y cese del Gerente de la Fundación, así como las facultades que en su caso le hayan sido otorgadas (Artículo 21.4.h) de la Ley 15/1999 de Cajas de Ahorro de Andalucía).

## **Artículo 40 del Reglamento. “Datos de la primera inscripción en la Sección Primera”**

Incluir un nuevo apartado, en su caso, sobre datos relativos a la inscripción en el Registro Especial de Cajas de Ahorro Popular del Banco de España (Artículo 21.2.k) de la Ley 15/1999 de Cajas de Ahorro de Andalucía).

### **Artículo 67 del Reglamento. “Financiación subordinada de las Cajas de Ahorro domiciliadas en Andalucía”**

En el Apartado 1 de este Artículo, debería añadirse al final:

*“...de conformidad con lo establecido en el art. 28.4 de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre de Cajas de Ahorro de Andalucía”.*

### **Artículo 76,4 del Reglamento. “Auditoría y deber de información”**

Al final del Apartado 4 se debería añadir:

*“...Cuando la participación referida sea inferior al 20% deberán comunicar nombre de la empresa y porcentaje de participación”.*

### **Artículo 79 del Reglamento. “Incompatibilidad para hacer compromisario o miembro de los órganos de gobierno”**

Se debería añadir un Segundo Párrafo:

*“ A efectos de la citada incompatibilidad debe de aplicarse un tanto por ciento diferenciado para la Asamblea General y para los órganos de gobierno, en el sentido siguiente: 20% Asamblea General y 10% Consejo de Administración y Comisión de Control”*

### **Artículo 81 del Reglamento. “Medios materiales, personales y económicos”**

El Apartado Primero debería acoger una redacción como la del siguiente tenor:

*“La dotación a los miembros del Consejo de Administración y de la Comisión de Control, de los medios materiales, personales, económicos, de información y temporales necesarios para permitir su dedicación y el ejercicio de las funciones que les son conferidas a que se refiere el artículo 50 de la Ley, tendrán como única finalidad proporcionarles la infraestructura material y de personal necesaria para el cumplimiento óptimo de dichas funciones, sin que en ningún caso tales medios puedan tener carácter retributivo para los miembros de dichos órganos.”*

### **Artículo 82 del Reglamento. “Iniciación de los procesos electorales y calendario electoral”**

Entendemos que, la línea sexta del Apartado Tercero, para una mayor clarificación y en evitación de interpretaciones posteriores en otros sentidos, debería sustituirse por el siguiente tenor:

*“...que deberá remitirse dentro de los cinco días siguientes al vencimiento del plazo anteriormente señalado de cinco meses...”.*

### **Artículo 86 del Reglamento. “Órganos competentes para resolver impugnaciones”**

Se solicita añadir al final del Apartado Segundo de este Artículo lo siguiente:

***“...atendiendo a los criterios de representación de la Asamblea”.***

### **Artículo 92 del Reglamento. “Vacantes”**

La redacción dada al Punto 2 de este Artículo puede inducir a confusión, al tiempo que puede contravenir el texto de la Ley. El Párrafo Primero viene a establecer que, en caso de baja, ésta deberá ser cubierta por el mismo grupo político que nombró al Consejero que causó baja, mientras que el párrafo siguiente lo que hace es condicionar esta regla general recogida en la Ley, a la proporcionalidad que tengan los grupos en las Corporaciones Municipales y en el Parlamento de Andalucía en el momento de cubrirse la vacante.

### **Artículo 96 del Reglamento. “Consejeros Generales representantes de los impositores”**

En el Párrafo segundo del Apartado Segundo se interesa el cambio de la palabra “podrá” por “deberá”, quedando, por tanto, redactado como sigue:

***“Dicho saldo deberá ser objeto de revisión periódica en función del Índice de Precios al Consumo publicado por el Instituto Nacional de Estadística y en la forma que establezcan los Estatutos de cada Caja de Ahorro”.***

### **Artículo 99 del Reglamento. “Elección de los Consejeros Generales representantes de los impositores”**

La redacción de este Artículo establece que la designación de los Consejeros Generales representantes de los impositores se realizará por los compromisarios designados “de entre los mismos”, siendo esto último contrario a lo establecido en el Artículo 59.5, Párrafo 4 de la Ley 15/1999. El texto legal no hace limitación alguna para la elección de los Consejeros Generales de impositores a los propios compromisarios, y por ello en definitiva pueden ser electores los compromisarios y elegibles las candidaturas de impositores que se presenten, sean o no compromisarios. En relación con este Artículo, entendemos que en su Apartado Primero debería contenerse que, una vez elegidos los compromisarios, debe hacerse un listado alfabético de ellos a disposición de los interesados en las sucursales de la Caja en el plazo de 48 horas desde que se elevó esa lista a definitiva por la Comisión Electoral, conteniendo el domicilio de los compromisarios.

### **Artículo 100 del Reglamento. “Proclamación de los Consejeros Generales elegidos”**

En el Apartado Segundo de este Artículo, la exigencia de designar por cada candidatura tantos suplentes como titulares; esto es, dividir las candidaturas por mitades, se opone frontalmente a la voluntad de los electores en el acto de votación, toda vez que una o varias candidaturas pueden recibir un mayor número de votos y, sin embargo, al no presentar el número máximo de candidatos, obtener menor representación, contravi-

niendo la designación de forma proporcional a los votos obtenidos por cada candidatura establecida en la Ley y en el propio Proyecto de Reglamento. Además, con el sistema propuesto, podrían incluso quedar puestos vacantes por este grupo, aún existiendo suficientes candidatos entre las distintas candidaturas. Proponemos, por ello, la sustitución por el siguiente texto:

***“2. En el mismo acto, se designarán por cada candidatura, como suplentes a los candidatos titulares, los que figuren a continuación de estos últimos siguiendo el orden de la lista”.***

#### **Artículo 102 del Reglamento. “Consejeros Generales representantes de las personas o entidades fundadoras”**

En el Apartado Segundo debe suprimirse el Párrafo Tercero, cuando dice:

*“En ningún caso podrán estar representadas las entidades que defiendan intereses profesionales o de los trabajadores”.*

Por otro lado, la redacción dada al número tres de este Artículo puede entrar en contradicción con lo que establece el Artículo 62.3 de la Ley 15/1.999, puesto que en dicho precepto de la Ley se establece que el número de Consejeros a designar lo es en razón a la aportación económica que las fundadoras hicieron para crear la Caja, mientras que en la norma reglamentaria que se informa se establece que la participación será en razón a los recursos propios de las Cajas fusionadas.

#### **Artículo 104 del Reglamento. “Elección de Consejeros Generales representantes de los empleados”**

Ha de reiterarse en este punto la observación realizada al Artículo 100.

#### **Artículo 110 del Reglamento. “Acta de los acuerdos”**

Aún estando de acuerdo con el mecanismo propuesto, que permita un exacto y pronto conocimiento de la Comisión de Control de los acuerdos adoptados en la última sesión del Consejo, plantea un cierto problema, al requerirse una copia debidamente diligenciada del acta del Consejo, pudiendo darse la situación de que aún no haya sido aprobada por dicho Órgano. Proponemos una solución intermedia, bajo la fórmula de diligencia firmada por el Secretario del Consejo, con el Visto Bueno del Presidente, donde se hagan constar los acuerdos adoptados por el Consejo, sin perjuicio de la posterior remisión a la Comisión de Control del acta de la sesión, una vez aprobada por el Órgano de Administración.

#### **Artículo 111 del Reglamento. “Composición de la Comisión Ejecutiva”**

La redacción dada al Apartado Segundo de este Artículo pudiera conducir a confusión o error, por lo que se interesa la siguiente redacción:

***“2. En caso de inexistencia de entidad fundadora, el número de vocales de la Comisión Ejecutiva, en representación de los vocales del Consejo de Administración, se reducirá a siete”.***

**Artículo 114 del Reglamento. “Funcionamiento”**

En lo que se refiere a lo dispuesto en el Apartado Segundo de este Artículo, estimamos que son predicables las observaciones realizadas al Artículo 110.

**Artículo 121 del Reglamento. “Propuesta de suspensión de acuerdos del consejo de Administración”**

En el Apartado Segundo se hace una referencia errónea a los Artículos 109 y 113.2 del propio Reglamento en cuestión, siendo los correctos el 110 y el 114.2. Por ello, se interesa la modificación correspondiente.

**Artículo 126 del Reglamento. “Directrices en materia de obra social”**

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que el desarrollo de lo previsto en el Artículo 88.1 de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorro de Andalucía debe hacerse mediante Decreto del Consejo de Gobierno y no mediante Orden de la Consejería de Economía y Hacienda, por considerar que esta no es norma de rango suficiente para este fin.

Por último indicar que en la línea cuarta del Párrafo Segundo del Apartado Primero existe una errata, al escribirse *“respecto”* por *“respeto”*, por lo que se solicita su corrección.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen y en la medida de lo posible incorporarlas al Proyecto de Decreto y al Reglamento que en él se contiene.

Sevilla a 23 de febrero de 2001

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S.DE ANDALUCIA

Fdo: Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCIA

Fdo: Rosamar Prieto-Castro García-Alix



## VOTO PARTICULAR

### QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS DE UGT-A DEL GRUPO PRIMERO

Los Consejeros representantes de la organización sindical mencionada manifiestan:

#### PRIMERO:

Que, según el Artículo 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, los Consejeros discrepantes, en todo o en parte, del sentir de la mayoría podrán formular individual o colectivamente votos particulares, que deberán quedar unidos a la resolución correspondiente.

#### SEGUNDO:

Que en la reunión del Pleno del Consejo Económico y Social de Andalucía del día 23 de febrero de 2001, en la que se votó la propuesta de Dictamen sobre el borrador de Reglamento de la Ley 151/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorro de Andalucía, los Consejeros que suscriben presentaron una enmienda sobre este particular que fue rechazada por el Pleno del Consejo.

#### TERCERO:

Que compartiendo las líneas básicas del Dictamen, motivo por el cual se ha emitido voto favorable a la propuesta de Dictamen por los Consejeros que suscriben, se quiere dejar constancia escrita del presente voto particular referido a la enmienda anteriormente indicada.

#### CUARTO:

Dicho Voto Particular se fundamenta en las siguientes consideraciones:

1. El presente voto particular es perfectamente coherente con el contenido y desarrollo del Dictamen del CES-A aprobado.
2. Para los firmantes de este voto particular, los intereses legítimos de los trabajadores y trabajadoras de las Entidades de Ahorro de Andalucía no tienen por qué entrar en contradicción con las voluntades que emanen de los órganos de Gobierno de dichas Entidades

#### QUINTO:

Voto Particular para la inclusión en el Dictamen, del siguiente texto referido al Artículo 18 del borrador de Reglamento de la Ley de Cajas de Ahorro de Andalucía, sobre "Autorización de la fusión por el Consejo de Gobierno", en su Apartado 3.b), donde se establece, como no podía ser de otra manera, "que queden a salvo los derechos y garantías de los impositores, acreedores, trabajadores y demás afectados por la fusión".

En este sentido, consideramos que en este borrador de Reglamento, objeto de Dictamen, es perfectamente posible, y necesario, el establecimiento de mecanismos que garanticen los derechos y garantías que ya pretende salvaguardar la propia Ley de Cajas de Ahorro de Andalucía para el caso de los trabajadores.

Por todo ello, proponemos para el caso concreto de los trabajadores y trabajadoras de las Entidades de Ahorro de Andalucía contemplándose en el texto del artículo referido, que se exigirá un pacto laboral de fusión de eficacia general.

En Sevilla, a 26 de febrero de 2001

Fdo: Dionisio Valverde Pozo

(En representación de los señores  
Consejeros representantes  
de la UGT de Andalucía,  
pertenecientes al Grupo I)

## VOTO PARTICULAR

### QUE FORMULA EL CONSEJERO D. MOISÉS SAMPEDRO ABASCAL, PERTENECIENTE AL GRUPO SEGUNDO

El Consejero que suscribe, formula el presente Voto particular, referido a los ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO 15.3 Disposiciones Generales y 18.2 Autorización de la fusión por el Consejo de Gobierno.

El apartado 3 del Artículo 15 del Reglamento parece. crear un nuevo supuesto de autorización insertable, con carácter previo, antes de la autorización de la fusión por el Consejo de Gobierno, que estimamos no se contempla en el contenido de la Ley.

En efecto, conforme a la redacción dada por el Reglamento, en sus Artículos 15.3 y 18.2, el titular de la Consejería de Economía y Hacienda deberá aprobar, con carácter previo a la autorización del Consejo de Gobierno, los proyectos de Estatutos y Reglamento.

El inciso final del Artículo 15.3 del Reglamento establece:

*« ... de acuerdo con los artículos 12, 13 y 14 de la Ley, cualquier fusión requerirá, antes de la autorización por el Consejo de Gobierno, la aprobación por el titular de la Consejería de Hacienda del Proyecto de Estatutos y Reglamento...»*

Por el contrario, del tenor literal de los Artículos 12, 13 y 14 de la Ley no se prevé ni recoge ese requisito previo.

En el Artículo 12 de la Ley se regula el Proyecto de Fusión y en ningún momento se establece que el proyecto de Estatutos y Reglamento, que ha de contenerse en el meritado documento (Artículo 12.2.c) tenga que estar visado previamente por la Consejería.

El Artículo 13 de la Ley regula el acuerdo de fusión, estableciéndose en el mismo la aprobación por las Asambleas Generales respectivas sin que tampoco intervenga, con carácter previo, la Consejería, toda vez que los únicos documentos a examinar son enumerados en el Apartado 2 del citado Artículo 13, de entre los cuales destaca el Proyecto de Fusión, que a su vez, entre otros, recoge lo que establece el Artículo 12.2.c) de la Ley, al que nos remitimos.

Finalmente, el Artículo 14 establece en su primer párrafo el procedimiento de autorización de la fusión, por lo que hay que atenerse a lo establecido en el citado párrafo, que establece:

*“ 1. Aprobado el acuerdo por la Asamblea General, corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de Economía y Hacienda, autorizar, previo informe del Banco de España, cualquier fusión en que intervenga alguna Caja de Ahorro con domicilio social en Andalucía. En la autorización de la fusión deberán observarse las condiciones siguientes:*

a) *Que las entidades que deseen fusionarse no se hallen en Periodo de liquidación ni respecto de ellas exista acuerdo de disolución.*

b) *Que queden a salvo los derechos y garantías de los impositores, acreedores, trabajadores y demás afectados por 1 a fusión*

c) *Que la fusión favorezca la consecución de los principios que se contemplan en el art.3 de la presente Ley.*”

Posteriormente, en el Apartado 2 de este Artículo 14 de la Ley se dice:

*“2. Las modificaciones de los Estatutos y Reglamentos de la entidad absorbente, o los Estatutos de la nueva entidad constituida por fusión de otras, deberán ser elevados a la Consejería de Economía y Hacienda, que ordenará la adecuación de aquellos preceptos que no se ajusten a las normas o principios establecidos en la normativa estatal y autonómica vigente procediendo, en su caso, a su aprobación.”*

Del contenido de este Apartado 2 del Artículo 14 se desprende que en ningún momento se diga que lo allí establecido se haga con carácter previo a lo regulado en el número 1 del mismo Artículo de la Ley que analizamos, luego entonces, estamos ante un trámite que no parece que se lleve a cabo antes y con carácter previo al procedimiento de autorización por el Consejo de Gobierno.

Este Apartado 2 del Artículo 14 de la Ley, viene ordenado tras el Apartado 1, por lo que debe entenderse, en buena técnica jurídica ya que estamos ante una norma procedimental que va regulando paso a paso un proceso, que lo establecido allí (el Apartado 2) se hace con posterioridad a lo establecido en el apartado anterior. Si no hubiera sido así, ya la propia Ley hubiera previsto que con carácter previo a lo establecido en el Apartado 1 anterior, se aprobarían los Estatuto y Reglamento por el titular de la Consejería de Economía y Hacienda.

En consecuencia, de lo mandatado en los Artículos 12, 13, y 14 de la Ley, no se contempla ni se desprende que, la aprobación de los Estatutos y Reglamento, por parte del titular de la Consejería de Economía y Hacienda, se haga con carácter previo a la autorización del Consejo de Gobierno. Por tanto, el Reglamento no puede establecer por sí un procedimiento autorizador previo que no aparece regulado en la Ley.

En Sevilla, a 26 de febrero de 2001

Fdo: Moisés Sampedro Abascal



# DICTAMEN 2/2001 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
18 de julio de 2001*

## **INDICE**

### **I. ANTECEDENTES**

### **II. CONTENIDO. ( DESCRIPCIÓN DE LA LEY)**

### **III. OBSERVACIONES GENERALES**

**- TRAMITACIÓN DE LA LEY**

**- OBJETIVOS DE LA LEY**

**- LA TÉCNICA JURÍDICA**

**- LA APLICACIÓN DE LA LEY**

### **IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

### **V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía en virtud de lo establecido en el artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 1 de junio de 2001 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social, escrito de la Excm. Sra. Consejera de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, solicitando, conforme a lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de mayo de 2001, emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de dicha Institución, en la misma fecha de entrada en el Consejo. Dada la complejidad y la importancia socioeconómica de este proyecto normativo, se solicitó ampliación del plazo para la emisión del presente Dictamen, a fin de que las Organizaciones y demás integrantes de los distintos Grupos que componen el Consejo Económico y Social de Andalucía pudieran fijar sus posiciones respecto al contenido de la Ley y permitir así alcanzar el mayor grado de consenso.



## II. CONTENIDO

Con este Anteproyecto de Ley se pretende dotar a Andalucía de una legislación específica propia en materia de urbanismo en la ordenación de su territorio.

La Constitución Española y el Estatuto de Autonomía otorgan a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias en materia de legislación urbanística. En virtud de esta competencia se pretende la aprobación de este Anteproyecto de Ley, que junto a la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía formarán un cuerpo legislativo compacto en este terreno. Este Anteproyecto consta de 227 Artículos, cuatro Disposiciones Adicionales, nueve Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final. El articulado se encuentra distribuido en los siguientes Títulos:

**TÍTULO PRELIMINAR. “DISPOSICIONES GENERALES” (ARTÍCULOS 1 A 6)**

**TÍTULO I. “LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA” (ARTÍCULOS 7 A 43)**

**TÍTULO II. “EL RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO” (ARTÍCULOS 44 A 68)**

**TÍTULO III. “INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN DEL MERCADO DEL SUELO” (ARTÍCULOS 69 A 84)**

**TÍTULO IV. “LA EJECUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO” (ARTÍCULOS 85 A 159)**

**TÍTULO V. “LA EXPROPIACIÓN FORZOSA POR RAZÓN DE URBANISMO” (ARTÍCULOS 160 A 166)**

**TÍTULO VI. “LA DISCIPLINA URBANÍSTICA” (ARTÍCULOS 167 A 190)**

**TÍTULO VII. “LAS INFRACCIONES URBANÍSTICAS Y SANCIONES” (ARTÍCULOS 191 A 227)**

El **TÍTULO PRELIMINAR** define el objeto del Anteproyecto de Ley, de la actividad urbanística, precisando los fines específicos de la misma. La cooperación y colaboración entre Administraciones, el fomento de la iniciativa privada y la participación ciudadana son principios rectores de este Anteproyecto de Ley.

El **TÍTULO I** desarrolla los instrumentos de ordenación urbanística mediante una serie de instrumentos de planeamiento: Planeamiento general, Planes de desarrollo y Los Catálogos. El Anteproyecto introduce una serie de instrumentos de ordenación Urbanística entre los que destacan el Plan de Ordenación Intermunicipal, el Plan de Sectorización, las Normas Directoras para la Ordenación Urbanística y las Ordenanzas Municipales de Edificación y Urbanización.

El **TÍTULO II** regula el régimen urbanístico del suelo, partiendo de la clasificación establecida por la Ley 6/1998 de Suelo Urbano, Urbanizable y No Urbanizable. Este Anteproyecto de Ley define y precisa el contenido urbanístico legal de los derechos y deberes de los propietarios y su régimen, especificando los usos permitidos en cada clase y categoría de suelo.

El **TÍTULO III** que trata de los instrumentos de intervención en el mercado del suelo, mantiene los instrumentos tradicionales de tanteo y retracto, así como el derecho de superficie. Crea la figura del patrimonio público del suelo de los Municipios y de la Junta de Andalucía que deben constituir y administrar.

El **TÍTULO IV**, dedicado a la ejecución de los instrumentos de planeamiento, mantiene el principio de que la actividad urbanística es una función pública, siendo responsabilidad de la Administración su dirección y control, sin perjuicio de la ejecución directa que corresponde, en principio, a los particulares. Se mantienen los tres sistemas de actuación (expropiación y cooperación-públicos-, y compensación-privado-), modificando su regulación a fin de agilizar su tramitación, reducir plazos e incorporar instrumentos para facilitar su gestión. Se crea la figura las Áreas de gestión integrada, para el caso de que las características, los objetivos urbanísticos, la complejidad de la gestión o la necesidad de coordinación entre diferentes administraciones, así lo aconsejen. En el caso de edificaciones, se establece el deber su conservación y rehabilitación y se regula la inspección periódica de edificios y construcciones para determinar su estado de conservación y adoptar medidas, determinando la situación legal de ruina, capacitando a los Ayuntamientos para intervenir en casos de propietarios incumplidores.

El **TÍTULO V** regula la expropiación forzosa por razón de urbanismo. Se han ampliado los supuestos expropiatorios en las denominadas Actuaciones Singulares en Suelo No Urbanizable y en terrenos que resulten especialmente beneficiados por servicios y dotaciones establecidas en sus inmediaciones. Se detallan en este Título los supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad y de sus deberes urbanísticos.

El **TÍTULO VI** desarrolla la disciplina urbanística precisando los actos sujetos a licencia urbanística y se dota a los Ayuntamientos y a la Junta de Andalucía de unidades de inspección. La protección de la legalidad urbanística pasa, con carácter general, a ser competencia municipal, salvo en determinados supuestos. Para el restablecimiento de la legalidad urbanística se faculta a la Administración para la adopción de distintas medidas coercitivas en aras a su restablecimiento.

El Título VII fija las infracciones y sanciones. En esta materia la Comunidad Autónoma comparte competencias con los Municipios. Se ha ampliado el concepto de persona responsable a los promotores o constructores de obras, a los titulares, directores o explotadores de las mismas y a los técnicos titulados directores de las obras o instalaciones. También se ha determinado la responsabilidad de los titulares y miembros de órganos administrativos y de los funcionarios públicos que participen en actos administrativos que constituyan o legitimen infracciones administrativas. Se han clasificado y precisado pormenorizadamente las infracciones y sus tipos, respecto a la regulación anterior.

## **DISPOSICIONES ADICIONALES**

**PRIMERA.** Establece novedades en cuanto a la regulación del subsuelo, ya que si el instrumento de ordenación no precisa el subsuelo que corresponde al aprovechamiento urbanístico, se presume público.

**SEGUNDA.** Quedarán fuera de ordenación las edificaciones y construcciones disconformes con el nuevo planeamiento, fijándose las reglas a aplicar a estas edificaciones.

**TERCERA.** Se habilita al Consejo de Gobierno para que actualice las cuantías de las multas previstas en el Anteproyecto de Ley.

**CUARTA.** Regula las Comisiones Provinciales de Valoración (dependientes de la Consejería de Gobernación), que entenderán de las expropiaciones que afecten a la Administración Local y Autonómica.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

**PRIMERA.** Ha fijado la aplicación íntegra, inmediata y directa de los Títulos II, III, VI y VII del Anteproyecto de Ley. Para ello ha establecido unas reglas para la clasificación del suelo y para el régimen de ejecución del planeamiento.

**SEGUNDA.** Ha previsto un régimen flexible y generoso para la adaptación del planeamiento actualmente vigente a la futura Ley que se apruebe.

**TERCERA.** Exceptúa de la disposición transitoria primera los planes e instrumentos en curso de ejecución mediante su acreditación ante el Ayuntamiento correspondiente de situación legal y real de ejecución.

**CUARTA.** Establece la situación de los planes e instrumentos en curso de aprobación inicial en el momento en el que se apruebe la Ley.

**QUINTA.** El resto de planes e instrumentos urbanísticos sin aprobación inicial les será de aplicación plena la nueva Ley.

**SEXTA.** Prevé la posibilidad de adaptación a la Ley que se apruebe de los instrumentos de planeamiento cualquiera que sea el grado de ejecución en que se encuentren.

**SÉPTIMA.** Excepciona de la aplicación de los Artículos 153 y 154 a las obras y servicios de urbanización en tanto no se produzca la adaptación del Plan General Municipal a la Ley.

**OCTAVA.** Fija las reglas de aplicación de la Ley para los Municipios sin planeamiento general.

**NOVENA.** La legislación aplicable con carácter supletorio, mientras no exista desarrollo reglamentario, esta compuesta por los Reales Decretos 2159/1978, de 23 de junio, 2187/1978, de 23 de junio y 3288/1978, de 25 de agosto.

## DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA

Deroga expresamente la Ley 1/1997, de 18 de junio y las normas de carácter general que se opongan a lo establecido en la Ley que se apruebe.

## DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA

Habilita al Consejo de Gobierno para el desarrollo reglamentario de la Ley.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

#### TRAMITACIÓN DE LA LEY

El Anteproyecto de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía que por la presente se dictamina, tiene su causa obligatoria en la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que derogó el marco legislativo estatal implantado en 1992. Esta sentencia, como se sabe, invocó más cuestiones competenciales que motivos de fondo, fundamentalmente por la interpretación que mantiene el Tribunal Constitucional sobre el principio de supletoriedad, recogido en el Artículo 149.1.3 Constitución Española.

Pero la derogación de gran parte del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio), dejaba a las Comunidades Autónomas que habían venido aplicando directamente la normativa estatal, en la tesitura de elaborar su propia normativa urbanística. Y este es el caso de Andalucía.

En este orden de cosas, es preciso advertir que si la elaboración y aprobación de cualquier texto legal conlleva un considerable esfuerzo técnico y de consenso social y político, la aprobación de una ley urbanística en una Comunidad como la Andaluza plantea mayores inconvenientes y dificultades, tanto por su contenido como por el contexto en el que surge esta necesidad y por la magnitud de los problemas que trata de resolver.

Ante la imposibilidad de promulgar de forma rápida la normativa definitiva, el Parlamento Andaluz aprueba con carácter transitorio la Ley 1/1997, de 18 de junio, en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana por la que se asume como legislación propia de la Comunidad Autónoma de Andalucía la legislación estatal, declarada nula por razones competenciales por el Tribunal Constitucional, como ya hicieran otras Comunidades Autónomas, por ejemplo, Extremadura o Cantabria.

En este marco, no hemos de olvidar que el Estado, haciendo uso de las competencias atribuidas por el Artículo 149.1.4º, 8º, 13º, 18º, 23º de la Constitución, aprueba la Ley 6/1998 de 13 de abril sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, que debe servir de base a la legislación que en materia urbanística apruebe definitivamente el Parlamento Andaluz. A ello deben unirse los Artículos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, no declarados nulos por el Tribunal Constitucional al considerar que se dictaron en ejercicio de competencias propias del Estado.

La Consejería de Obras Públicas y Transporte, consciente de la transitoriedad con la que se aprueba la Ley 1/1997, de 18 de junio, y de la necesidad de dotar a la Comunidad Autónoma de Andalucía de un verdadero texto normativo que se adapte a las auténticas exigencias de nuestro marco territorial, económico, cultural y social, elabora una Propuesta para la redacción de la Ley de Urbanismo y del Suelo de Andalucía, con fecha de 29 de mayo de 1997.

No obstante, antes de exponer el proceso de tramitación de esta iniciativa legislativa, consideramos oportuno hacer una breve reflexión sobre el marco y el contexto social y económico en el que esta se ha desarrollado.

Lo hacemos así porque el momento histórico en el que se ha elaborado la normativa urbanística andaluza, va a influir en el resultado de manera más que notoria. En este sentido, debe tenerse muy presente que Andalucía ha experimentado en el último quinquenio una revolución urbanística absolutamente desmedida, fruto de su intensa transformación social. Los estudios señalan que la franja costera de nuestra Comunidad Autónoma es el lugar de mayor actividad urbanística en comparación con países de nuestro entorno. Esta situación ha propiciado un acelerado encarecimiento del suelo y de la vivienda, así como un incontrolable aumento de las infracciones normativas. En este contexto económico y social, se hace absolutamente imprescindible una regulación que sepa dar respuesta contundente a las insuficiencias de un sistema, incapaz de adaptarse a la situación actual y a las previsiones de futuro.

Como primera premisa, hemos de señalar que esta dinámica de acelerado crecimiento urbanístico, no constituye el mejor entorno para la aprobación de una de las normas de mayor trascendencia e importancia económica de cuantas se han presentado para su aprobación al Parlamento Andaluz. No cabe ninguna duda de que este gran volumen de actividad urbanística es el origen del clima de extrema conflictividad existente entre algunos Ayuntamientos y la propia Comunidad Autónoma, lo que ha venido a entorpecer la elaboración y tramitación de este texto normativo.

En tal sentido, aunque este intensivo crecimiento urbanístico dificulte las labores legislativas, se hace imprescindible la aprobación de una norma eficaz, flexible y dúctil que permita ordenar la materia en municipios donde la especulación reinante pone en peligro las más elementales condiciones de calidad de vida de los ciudadanos.

Pues bien, como ya hemos señalado, el 29 de mayo de 1997, la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo presenta la Propuesta para el inicio de la elaboración de la Ley. En este primer documento, ya se pone de manifiesto que los presupuestos de los que parte la iniciativa legislativa son los de dotar a la Comunidad Autónoma de un marco normativo completo y coherente en materia de urbanismo y suelo, que parta del principio de la función pública del urbanismo y que agote las competencias atribuidas por la Constitución Española a la Comunidad Autónoma. Se explicita que la ley se enmarca en la perspectiva de cooperación y coordinación entre las Administraciones territoriales, estableciendo un marco competencial adecuado para el ejercicio mutuo de las competencias. Como corolario de todos estos principios, se establece que la Ley que se apruebe ha de ser capaz de dar respuesta a la especificidad del urbanismo andaluz, "en términos territoriales, sociales, económicos, e históricos".

A fin de preparar la redacción del primer Anteproyecto, se firma un convenio marco ente la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y la Universidad Carlos III de Madrid para el desarrollo de trabajos relacionados con la elaboración de la legislación en materia de ordenación del territorio, urbanismo y suelo de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Como fruto de estas primeras actuaciones, se presentó en julio de 1998 un borrador de Anteproyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía; un texto con 192 Artículos,

estructurados en un Título Preliminar, siete Títulos y las Disposiciones Adicionales, Transitorias y Final. Concluida la redacción de este primer borrador, se solicita el informe a diversos técnicos y profesionales de reconocido prestigio del ámbito del urbanismo.

Tras la recepción de los informes, se procede a su valoración por parte del grupo de trabajo de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en coordinación con el ponente y, previo a la elaboración de un nuevo borrador, se solicita informe a las Delegaciones Provinciales y Centros Directivos, así como a técnicos de las Administraciones Locales y profesionales del Urbanismo.

Una vez recabados los informes antes señalados, se constituye un grupo de trabajo en el seno de la Viceconsejería de Obras Públicas y Transportes el 21 de junio de 1999. Este grupo elabora un nuevo borrador de texto de Anteproyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. El contenido de este nuevo borrador, que en esencia coincide con el anterior, si bien contiene un mayor número de artículos, se ha dado a conocer a un considerable número de Administraciones, instituciones y organismos, que han emitido más de 20 informes en los que recogen el parecer de amplísimos colectivos sociales, directamente vinculados con la actividad urbanística y buenos conocedores de la materia.

Con posterioridad a la recepción de estos informes así como de las Actas de las Jornadas sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, celebradas en Córdoba y en las que participan prestigiosos expertos en la materia, se elabora el nuevo Anteproyecto de mayo de 2001 que es el que se somete a Dictamen de este Consejo.

Este breve análisis del proceso seguido para la elaboración del texto que informamos, nos permite obtener una primera conclusión: que el contenido de este Anteproyecto no es fruto de la casualidad ni del trabajo de unos pocos; sino que nos encontramos ante un texto que pretende recoger el parecer de un gran número de instituciones públicas así como de representantes de los sectores sociales que mejor conocen la materia urbanística porque, de una u otra forma, se ven directamente concernidos por ella, si bien es de señalar que existen también colectivos que han manifestado su disconformidad con algunos aspectos de la ley.

La Consejería de Obras Públicas y Transportes se ha esforzado en presentar un texto normativo que, aunque con ciertas deficiencias, como señalaremos a lo largo de este Dictamen, ha intentado incorporar el parecer de los distintos agentes implicados en el proceso urbanístico.

No obstante, hubiera sido deseable y muy conveniente que con base en toda esta documentación, la Consejería hubiera redactado la Memoria Técnica del Anteproyecto de Ley, para dar a conocer el fundamento de sus disposiciones y la propia virtualidad del proceso de información pública.

Esta Memoria Técnica debía haber incluido las razones y los argumentos que justifican las distintas opciones legislativas que se contienen en el Texto, lo que le habría dado más elementos de racionalidad y proporcionado valiosísimos instrumentos para su comprensión.

Este documento habría sido particularmente útil para todos, también, lógicamente, para este Consejo Económico y Social. Para la propia Administración que tiene que aplicar la ley, para los particulares que tienen que cumplirla y, en definitiva, para los estudiosos, que tienen que comentarla y explicarla.

En consecuencia, también este Consejo Económico y Social habría visto facilitada su tarea de dictaminar un texto tan complicado, de tanto nivel técnico, y, a veces, tan farragoso, porque hubiera conocido las razones de la norma, la ratio legis de las disposiciones, y hubiera podido informarlas con mayor fundamento.

Junto a ello, este Consejo hubiera deseado conocer también cual ha sido la respuesta de la Consejería a las distintas instituciones y colectivos que han intervenido en el trámite de información pública, aunque fuera sólo para mayor información.

Por último, se quiere hacer constar que este Dictamen ha debido ser elaborado en un tiempo excesivamente corto, habida cuenta de la extensión, la complejidad, la relevancia y los numerosos problemas que se plantean en el Anteproyecto. Siendo conscientes que los plazos vienen determinados por nuestro propio Reglamento de Funcionamiento y valorando positivamente la ampliación extraordinaria que ha concedido la propia Consejería competente, no ha habido tiempo material para producir el Dictamen que los miembros de este Consejo hubieran deseado.

## OBJETIVOS DE LA LEY

Gran parte de la Exposición de Motivos se dedica a plasmar los objetivos que se tratan de conseguir con la aprobación de la Ley, a los que hemos de hacer una especial referencia, dado que constituyen la columna vertebral sobre la que se soporta el texto normativo.

**2.1)** El primer y principal objetivo de esta norma es el de dotar a la Comunidad Autónoma de Andalucía de una legislación en materia de urbanismo que responda a su verdadera realidad.

Es sabido que Andalucía posee unas características propias que reclaman desde hace algún tiempo una normativa urbanística, adecuada a las exigencias de sus singularidades territoriales, sociales, económicas y culturales; una normativa que establezca un marco normativo lo suficientemente amplio como para dar respuesta directa y clara a cualquier situación que pueda producirse o de hecho esté ya planteada.

En este sentido, nos parece que el Anteproyecto que se somete a dictamen no se limita a la incorporación del acervo normativo estatal y autonómico existente hasta el momento, sino que realiza algunas aportaciones novedosas a la planificación, a la gestión y a la disciplina urbanística en Andalucía.

A lo largo de todo el texto encontramos ejemplos de este esfuerzo por dotar de instrumentos adecuados a cada actuación urbanística. La concurrencia de normas autonómicas con disposiciones estrictamente municipales y el constante uso de acuerdos



entre los distintos entes públicos con competencias en la materia y con los particulares, constituyen un claro reflejo del carácter innovador de esta disposición normativa. Así por ejemplo, incorpora el convenio urbanístico como un instrumento “legal” para la gestión urbanística; las Normas Directoras de la Ordenación Urbanística; los Planes de Ordenación Intermunicipal; Planes de Sectorización etc.

Por último, entendemos que en la propia Exposición de Motivos del Anteproyecto, en que se identifican todos y cada uno de los objetivos de la Ley, se debería haber incluido un apartado propio dedicado a la importancia del suelo como factor productivo y de desarrollo económico, cuya regulación afecta a tanto sectores de nuestra economía.

**2.2)** El Anteproyecto opta por un modelo de gestión del urbanismo algo más avanzado y moderno.

Como es conocido, en términos generales, existen dos modos alternativos de entender la gestión del urbanismo:

- Uno, aquel que da prioridad absoluta al propietario del suelo a quién se atribuyen todos los derechos e iniciativas de naturaleza urbanística, sin separar, por tanto, el derecho de propiedad de los derechos de aprovechamiento urbanístico.
- Otro, aquel que distingue claramente entre el derecho de propiedad del suelo y la titularidad de los derechos urbanísticos. Según este modelo, el verdadero agente de la actividad urbanística no sería el propietario sino el promotor, que es quién se hace con la titularidad de los de aprovechamientos urbanísticos, pagando un precio al propietario y es, por tanto, quien lleva toda la iniciativa en el proceso urbanístico.

Ante esa dicotomía, nos parece provechoso que la ley haya optado por un modelo intermedio, distinguiendo ambas titularidades y no refiriendo la segunda siempre al propietario. Esto se pone de manifiesto, por ejemplo en los artículos 50 y 51 del Anteproyecto al concretar los derechos y deberes del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo; los distintos sistemas de actuación; el establecimiento de la figura del agente urbanizador, etc...

Siguiendo una corriente más avanzada y más realista, recogida en parte en la ley de la Edificación y asumida por la ley de alguna Comunidad Autónoma, el propietario del suelo ya no es el único que tiene relevancia ante la Ley porque es titular de los aprovechamientos urbanísticos; éstos los acaba cediendo, las más de las veces, a un promotor que es quien verdaderamente desarrolla esos aprovechamientos e interviene en los procesos con su iniciativa.

El Anteproyecto opta, como se ha dicho, por una solución intermedia y aunque es cierto que podía haber sido más contundente, entendemos que es un avance procedente y acertado, que rompe con la tradición clásica de nuestro derecho urbanístico. No obstante ello, la Ley debería haber fijado también como un objetivo primordial el abaratamiento de los precios del suelo y de la vivienda.

Para conseguirlo, entendemos que los planeamientos urbanísticos deberían tener mayores facultades para clasificar los suelos urbanizables con la amplitud necesaria para que el suelo se incorpore a un mercado de oferta y demanda y evite que sea utilizado como un bien especulativo, debido a su escasez.

Así mismo, entendemos que el Anteproyecto de Ley precisa un modelo de gestión del urbanismo que debe permitir un abaratamiento del precio del suelo y la vivienda, mediante una actuación más eficaz por parte de las Administraciones Públicas en su control. En este sentido, sugerimos que la ley debería profundizar en la utilización del Concurso, como un mecanismo de los más efectivos para conseguir estos objetivos, sin necesidad de la previa expropiación, ni con carácter subsidiario al sistema de compensación.

**2.3)** El Anteproyecto pretende dar soluciones a los distintos sistemas de ciudades existentes en nuestro territorio.

El texto normativo se ha configurado con una cierta flexibilidad, con la intención de responder a todas las especificidades de los 770 municipios de pequeño y gran tamaño existentes en nuestra Comunidad Autónoma. Debido a la riqueza y diversidad de Andalucía, es posible encontrar desde pequeños municipios del interior, en zonas de montaña, hasta grandes urbes de crecimiento acelerado, en las zonas costeras. No obstante, encontramos también aspectos y elementos que producen rigidez, particularmente en las capacidades de los Ayuntamientos.

En este contexto de extrema diversidad, el Anteproyecto sigue como necesario referente a la Ley de Ordenación del Territorio, más concretamente, los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. En esta medida, se plantea como objetivo desarrollar los instrumentos de relación, coordinación e incardinación entre la ordenación territorial y la urbanística.

El principal instrumento de ordenación urbana con el que cuenta la ley para la consecución de sus objetivos y con el que pretende asumir y resolver las necesidades propias de cada municipio (costero, turístico, pequeño, grande, interior...) sigue siendo el tradicional Plan General de Ordenación Urbanística. En este sentido, por tanto, la ley es continuista, pero concibe al Plan General de una manera mucho más "general", más amplia, capaz de comprender situaciones muy dispares; como un instrumento menos puntual.

Al mismo tiempo, introduce novedades que debemos valorar positivamente y que sí suponen una innovación que mejora la situación actualmente existente. Valga como ejemplos la regulación de la figura del agente urbanizador, del edificador o del rehabilitador.

**2.4)** El Anteproyecto apuesta por el derecho a un medio ambiente adecuado y por la conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico.

Resulta fácil observar a lo largo del articulado del texto que éste apuesta por un mayor respeto al medio ambiente, a la conservación del patrimonio histórico, cultural y paisajís-

tico, así como al desarrollo de equipamientos sociales, como requisitos imprescindibles para el logro de una aceptable calidad de vida.

No hemos de olvidar que de la consecución y posterior conservación de un adecuado nivel de calidad de vida depende no sólo el bienestar de los andaluces, sino que va a condicionar el mantenimiento y la mejora de una de las actividades económicas más importantes para nuestra Comunidad Autónoma como es el turismo. El uso racional de los recursos naturales, la protección de nuestros entornos paisajísticos y la protección y adecuada utilización de litoral constituyen fines específicos de una norma de ésta índole, pues se trata de cuestiones esenciales para nuestro desarrollo económico sostenible.

En este sentido, el Anteproyecto regula mecanismos e instrumentos pensados con esta finalidad. Así, por ejemplo, mantiene la posibilidad de ubicar construcciones e instalaciones en Suelo No Urbanizable con la finalidad de reducir el daño al medio ambiente; regula la figura de los catálogos con el objetivo de proteger de forma específica entornos de interés y valor histórico; se reitera el deber de conservación y restauración de las edificaciones, estableciéndose incluso la posibilidad de la ejecución forzosa... etc.

**2.5)** El Anteproyecto propugna un modelo de ciudad habitable, configurada sobre la base de la ciudad ya existente.

En el texto normativo se aprecia una clara y sólida tendencia a favorecer el desarrollo de modelos urbanísticos adecuados a la realidad de nuestras ciudades, partiendo del respeto a la ciudad ya existente. Ello requiere el saneamiento y recuperación de numerosas zonas incluidas en el auténtico corazón de los cascos urbanos y que se caracterizan por un cierto abandono, tanto de las Administraciones como de los agentes que intervienen directamente en la elaboración y ejecución del planeamiento urbanístico.

Se quiere equilibrar así una tendencia que ha despoblado nuestros centros históricos, que ha arruinado nuestro patrimonio y que ha hecho crecer de maneja desmedida nuestras ciudades.

No obstante, debe hacerse notar que este Anteproyecto, pese a apostar por la restauración, el reequipamiento y el aprovechamiento de la ciudad histórica, como forma de evitar el crecimiento y ensanche innecesario de nuestras ciudades, prevé también los instrumentos para dar una respuesta inmediata a las necesidades de expansión de los núcleos urbanos.

En definitiva, nos encontramos ante una norma que pretende conseguir la optimización de los recursos en materia urbanística, el equilibrio entre el aprovechamiento de la ciudad histórica y su necesario crecimiento.

En coherencia con la apuesta por la ciudad existente, el texto normativo se plantea lograr la recuperación del centro histórico de las ciudades con la adopción de medidas tendentes a la regeneración de monumentos y edificios de valor histórico, artístico, y paisajístico, para que recuperen su esplendor de antaño. La ciudad histórica da paso a nuevas

ocupaciones urbanísticas y a la extensión de los cascos urbanos, cuando ya no son suficientes para dar cabida a las nuevas necesidades de los ciudadanos.

Con esta finalidad, el Anteproyecto dedica una especial atención al deber de conservación y rehabilitación de inmuebles, estableciendo la inspección periódica de las construcciones y edificaciones, y para el caso de que los propietarios incumplan estos deberes, se reafirman formas de reparación forzosa a cargo de los mismos. Con el mismo cometido, se regula la figura de la ruina urbanística, obligando al propietario a ejecutar las obras de restauración pertinentes en el plazo de un año y, en caso contrario, se prevé la ejecución por sustitución. Es de esperar que este tipo de medidas se puedan aplicar realmente y se consiga detener el deterioro de nuestro patrimonio monumental.

**2.6)** El Anteproyecto responde al mandato constitucional de regular la utilización del suelo de acuerdo con los fines públicos.

La Ley reafirma la intervención pública en el mercado del suelo mediante la que se pretende conseguir, como objetivos inmediatos y necesarios, controlar y desacelerar la especulación y garantizar que la comunidad participe en las plusvalías que genere la acción urbanística, ello de conformidad con el artículo 47 Constitución Española. En este sentido, el artículo 3.1.c) recoge la subordinación de los usos del suelo y de las construcciones, edificaciones e instalaciones al interés general, sea cual fuere su titularidad.

El Anteproyecto se vale de varios instrumentos para la consecución de los objetivos antes apuntados, ya existentes en nuestro Derecho, pero hasta ahora de escasa eficacia, como son:

- El Derecho de superficie.
- Los Derechos de Tanteo y de Retracto.
- El Patrimonio Público del Suelo.

El derecho de superficie se configura con la finalidad de posibilitar un determinado uso, tanto en el suelo que integra el Patrimonio Público del Suelo como en cualquier otro, sin necesidad de vincular la propiedad. Consideramos que esta va a seguir siendo una alternativa de enorme utilidad, dado que permite el uso del suelo para fines públicos, durante un espacio de tiempo, sin necesidad de adquirir su titularidad demanial.

Por otra parte, con el derecho de Tanteo y Retracto se quiere asegurar a la Administración la adquisición preferente del suelo situado en una determinada área, con el fin de garantizar el cumplimiento del instrumento de planeamiento, incrementar el Patrimonio Público del Suelo o intervenir en el mercado del suelo.

Confiamos que la nueva ley consiga el correcto funcionamiento de estos mecanismos y supere las posibles inseguridades en el tráfico inmobiliario que estas figuras puedan generar si no son correctamente utilizadas.

Debemos resaltar que el presente texto potencia enormemente el Patrimonio Público de Suelo como instrumento que posee una capacidad operativa muy superior a los restantes. Se reconoce su existencia, tanto a nivel municipal como autonómico, para la consecución de fines y objetivos supramunicipales. Pese a que su destino principal y prioritario es el de la construcción de viviendas de protección pública, el texto prevé expresamente que se pueda destinar a otros usos y fines de interés público. Sin embargo, como se señalará con mayor detalle en un momento posterior de este Dictamen, creemos que esta posibilidad debe justificarse suficientemente, dado que la especial naturaleza de este tipo de suelo sólo deberá permitir actuaciones de mejora de la ciudad y, especialmente, actuaciones de rehabilitación.

Con la finalidad de dotar de suelo a las Administraciones, para desarrollar políticas urbanísticas públicas, la ley fija en el máximo la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, previsto con carácter general en la Ley 6/1998, de 13 de abril de Régimen del Suelo y Valoraciones. Así, el 10% del aprovechamiento del correspondiente ámbito será de cesión obligatoria y gratuita por los propietarios de suelo urbano no consolidado y de suelo urbanizable. Con la misma finalidad establece que cualquier ingreso procedente de la gestión del Patrimonio Público del Suelo revertirá en el mismo.

No obstante, es necesario señalar que el Patrimonio Público del Suelo existe en la actualidad, si bien no ha funcionado adecuadamente. Por ello, en el texto de este Dictamen se propone que el Patrimonio Público de Suelo sea destinado de manera general y preferente a la construcción de viviendas de protección pública y sólo con carácter excepcional a otros usos de "interés público", previa calificación de éste, sea por una norma sea por la propia Administración.

Sólo cuando resulte imprescindible para la ejecución del planeamiento y redunde en beneficio de la gestión del propio Patrimonio Público podrá destinarse, a cualesquiera otros de los usos admitidos. Pero en ambos supuestos será necesario un acto motivado de la Administración que podrá ser controlado por los Tribunales de Justicia.

**2.7)** El Anteproyecto delimita los derechos y deberes de los propietarios del suelo en consonancia con la función social de la propiedad.

Como es sabido, nuestro texto constitucional condiciona y limita el derecho de propiedad al cumplimiento de los fines sociales que exija la sociedad de cada momento. Esta exigencia se traduce en una búsqueda de la compatibilidad entre el interés público y general de la sociedad, y el interés privado y particular del propietario.

Con este cometido, el Anteproyecto sigue el modelo establecido en la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones y distingue varios tipos de suelo, al objeto de concretar, para cada caso, los derechos y deberes que corresponde al propietario en orden al cumplimiento de los fines establecidos por la norma. De esta manera, la Ley precisa y define los derechos y deberes que corresponden al propietario de cada clase de suelo, así como los usos permitidos, lo que redundará en una mejora de la seguridad jurídica y de la clarificación de los derechos y deberes de los ciudadanos que intervienen en los procesos urbanísticos.

Entre las limitaciones más significativas se ha de destacar el deber de notificar a la Administración actuante la decisión de vender los bienes situados en aquellas áreas sujetas a los derechos de tanteo y retracto y el deber de conservación de obras y construcciones de los bienes inmuebles en general.

### 2.8) El Anteproyecto trata de establecer y definir un marco competencial claro.

El anteproyecto efectúa un claro esfuerzo de cara a la concreción de las competencias que en una materia tan conflictiva como la urbanística corresponde a cada Administración. Esta asignación competencial se delimita tanto en su vertiente positiva como negativa, dado que su asunción implica también asumir obligaciones de enorme importancia para un correcto desarrollo del planeamiento urbanístico, como pueden ser las de policía.

Siguiendo el Pacto Local Andaluz, se avanza en la línea de incrementar las competencias de los municipios en materia urbanística. Una clara muestra de este fenómeno se encuentra en la posibilidad de aprobar las Ordenanzas Municipales de Edificación y Urbanización (Artículos 23 a 25).

Ahora bien, el hecho de que se hayan ampliado y reforzado las competencias municipales no implica que otras Administraciones Públicas carezcan de competencias en este ámbito. A este respecto hemos de señalar que la Comunidad Autónoma posee importantes competencias en la medida en que es la que aprueba los Planes de Ordenación urbanística y ha de velar por los intereses y las necesidades supramunicipales.

Esta clasificación competencial es necesaria y provechosa ya que lo que se pretende es regular de manera estable el sistema urbanístico de Andalucía. La primacía dada a los Ayuntamientos en esta materia y la reserva de competencia que se otorga a la Administración Autonómica nos parece respetuosa con la distribución territorial del poder que tiene su fundamento en el texto constitucional y se corresponde bien con la realidad de las cosas. No obstante, convendría revisar algunos instrumentos legales como pueden ser las Determinaciones y las Normas Directoras para dar una mayor capacidad de intervención a los Ayuntamientos.

El hecho de que existan numerosos supuestos de concurrencia de competencias entre las distintas Administraciones públicas, principalmente los municipios y la Comunidad Autónoma, lleva al texto normativo a la necesidad de establecer instrumentos válidos de resolución de conflictos, pues en caso contrario nos encontraríamos ante delicadas situaciones que inevitablemente habrán de resolver los tribunales de justicia.

Con la finalidad de evitar este tipo de situaciones, el Anteproyecto incorpora instrumentos para fomentar la concertación, la cooperación y la colaboración interadministrativa. Así se regula en el texto, retomando nuestra tradición administrativa, la posibilidad de crear consorcios urbanísticos, empresas mixtas, Áreas de gestión integradas, la colaboración ínter administrativa para prestar asistencia a las Entidades Locales o los propios convenios de cooperación o colaboración previstos en el artículo 4 del texto.

**2.9)** El Anteproyecto efectúa una clara apuesta por la publicidad y la participación pública de los colectivos de ciudadanos en los procesos de planeamiento urbanístico.

El Anteproyecto otorga a la publicidad y a la participación pública la consideración de principios fundamentales de la normativa urbanística, lo que es altamente positivo. En consecuencia, se garantiza el carácter público de la actividad y la posibilidad de que los ciudadanos participen en los actos administrativos en los que se han de tomar las principales decisiones de planificación y ejecución. Estas son medidas para garantizar la transparencia de los procesos y permitir la concurrencia de los afectados o interesados en los mismos.

En relación a la participación, el texto refuerza el trámite de información pública, regulado con carácter general en el artículo 86 de la Ley 30/1992, estableciendo los supuestos en los que procede dicho trámite, como sucede en materia de planeamiento, y regulando además otros en los que se ha de dar audiencia a los interesados.

Tras un breve repaso del texto legislativo, encontramos numerosos supuestos en los que se concretan medidas de publicidad, como la inscripción en el Registro de la propiedad de determinadas limitaciones del derecho de propiedad con el fin de evitar posibles lesiones a los ciudadanos, llegando incluso a regular las características de los carteles anunciadores de las obras, lo que es algo impropio de un texto de este rango normativo.

Respecto a la participación de los ciudadanos y a la iniciativa privada, se ha de destacar el hecho de que el texto reconoce la intervención de los particulares tanto en la formulación de los instrumentos de planeamiento como en la ejecución, participando en los convenios urbanísticos y en su ejecución como agentes urbanizadores.

En este sentido proponemos que los requerimientos administrativos que determinen los supuestos de ejecución por sustitución, se hagan constar en los correspondientes Registros Públicos, para permitir la operatividad de las figuras del urbanizador, del promotor y del rehabilitador, en términos de igualdad y transparencia.

Con estos instrumentos se armonizan los intereses públicos y privados que entran en juego en el proceso de planificación y de construcción de una ciudad. Ahora bien, en relación a la participación ciudadana en la función pública urbanística consideramos oportuno realizar algunas observaciones.

En primer lugar, hemos de resaltar la necesidad de encontrar un equilibrio entre el interés público y el particular en el planeamiento urbanístico y su correspondiente ejecución. Podemos decir que, en principio, ambos intereses coinciden en la necesidad de arbitrar procedimientos y comportamientos administrativos que sean al tiempo respetuosos con la ley y ágiles en la tramitación.

Se trata de conseguir de la manera más rápida posible la realización de los intereses públicos y privados, presentes en una determinada situación urbanística.

En este entendimiento, es necesario encontrar un correcto equilibrio que haga posible compatibilizar el interés en la pronta resolución de un expediente urbanístico y la necesaria participación de los ciudadanos en el mismo. No es posible optar por unos procedimientos tan garantistas de los derechos individuales, tanto en la información pública como en la audiencia de los interesados, que ralentice en exceso el actuar administrativo.

A pesar de algunas deficiencias que se hacen constar en este Dictamen, el Anteproyecto opta acertadamente por unos mecanismos ecuanímenes que garantizan la publicidad de los procesos y hacen posible la participación ciudadana. Igualmente arbitra mecanismos de audiencia a los posibles interesados, teniendo en cuenta también las razones de interés general que implica toda actuación urbanística.

En este punto, hay que partir de la necesaria y obligada diligencia que debe ser exigible al titular de un derecho o de una expectativa legítima de naturaleza urbanística; este debe comportarse en todo momento con la diligencia debida, sin que sea posible generalizar la exigencia de una notificación fehaciente e individualizada por parte de la Administración actuante. De otra manera, se complicaría excesivamente el procedimiento y se vería sometido a numerosas incertidumbres, impropias de la agilidad y celeridad que debe predicarse de estos procesos, por su indudable interés público.

Salvo casos concretos, el Anteproyecto es acertado en esta materia.

No obstante, en orden a una mayor participación de los agentes sociales debemos recordar que la promulgación de la Ley 1/1994 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía provocó la modificación de la denominación, estructura y funciones de las Comisiones Provinciales de Urbanismo de Andalucía y la Comisión de Urbanismo de Andalucía que pasó a denominarse Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

En su virtud, la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo en cuanto a su estructura, composición y funciones, se configura como instrumento regional de consulta y participación efectiva de distintas entidades y colectivos en materia de ordenación del territorio y de urbanismo, al amparo en esta última materia de lo previsto en la Ley del Suelo que será derogada por la nueva Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Así las cosas, se propone a la Consejería que lleve a cabo la modificación del Decreto 77/1994, de 5 de abril, en orden a posibilitar que en las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo se contemple en su composición a los agentes sociales y económicos con presencia en la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía (art. 15.1.12), ampliando igualmente sus competencias de consulta en lo referente al ámbito provincial.

**2.10)** El Anteproyecto incorpora la figura del Convenio Urbanístico como instrumento de gestión.

Este Anteproyecto regula en los Artículos 30, 92 y 95 una figura perfectamente consolidada en la práctica, debido a su constante uso. Tanto la Junta de Andalucía como los



Municipios, así como las entidades públicas adscritas a las mismas, pueden suscribir dos tipos de acuerdos: convenios urbanísticos de planeamiento y de gestión. Todas las modalidades de convenio admiten la posibilidad de su firma entre las distintas Administraciones públicas con competencias en materia de urbanismo, entre sí o con otras Administraciones y sus organismos, así como con entes privados. Su objetivo varía, dado que en el supuesto de convenios de gestión su finalidad es la de fijar los términos en que deba preverse el planeamiento o sus innovaciones, y en el segundo, determinar las condiciones en las que se gestiona y ejecuta el planeamiento urbanístico en vigor.

Se trata de una clara manifestación de la apuesta del Anteproyecto por flexibilizar las condiciones y la forma de llevar a cabo las actuaciones urbanísticas. A nuestro entender, merece una consideración positiva. Se instrumentaliza una fórmula que, cumpliendo con todos los requisitos de legalidad, permite resolver con la máxima celeridad actuaciones, tanto de planeamiento como de ejecución, que presentan especiales dificultades por implicar a varias Administraciones públicas.

**2.11)** El Anteproyecto apuesta por la simplificación y agilización de los procesos de gestión urbanística.

La excesiva tardanza en la tramitación de los distintos instrumentos urbanísticos constituye una de las críticas más frecuentes que se le ha formulado a la totalidad de las disposiciones normativas en esta materia. La cuestión no tendría demasiada importancia si los intereses en juego no fuesen de tanta trascendencia; baste con imaginar los efectos de la paralización o ralentización de los procesos de recalificación de un terreno en el que se proyecta construir numerosas viviendas.

Debe tenerse presente que los complicados trámites y exigencias en materia de urbanismo, vienen influyendo de forma más que negativa tanto sobre los empresarios del sector que comprueban como se encarecen sus costes, como sobre los ciudadanos a los que en definitiva se les repercuten estos y son los destinatarios del producto final.

En este sentido, el Anteproyecto realiza un considerable esfuerzo con el objetivo de dar celeridad y agilidad. Por ello se han previsto un conjunto de medidas genéricas; entre otras, se han acordado determinados plazos en la tramitación de documentos, en la concurrencia de los informes sectoriales en la misma fase de tramitación, se han flexibilizado y simplificado los instrumentos de planeamiento, etc.

Merece una especial relevancia la creación de las Comisiones Provinciales de Valoración, órganos específicos que van a introducir mayor celeridad en la valoración de los bienes objeto de expropiación por razones urbanísticas. Puntualmente, el legislador fomenta aún más la celeridad en materia de expropiación forzosa, premiando la aceptación del precio ofrecido por el órgano expropiante con un incremento del precio acordado en un 10%.

Igualmente, resulta significativo el que la Ley se decante con carácter general por el silencio positivo, si bien en materia de aprobación de los Proyectos de Actuación se establece el silencio negativo, aspecto normativo cuya modificación se propone en este Dictamen.

Tradicionalmente se ha identificado la celeridad y la simplificación de la actuación de la Administración pública con la pérdida de garantías por parte de los ciudadanos, motivo por el que determinados colectivos han criticado algunas de las medidas antes mencionadas. A este respecto hemos de manifestar que, a nuestro entender, su adopción no suponen reducción alguna de las garantías de los ciudadanos en materia urbanística.

**2.12)** El Anteproyecto pretende flexibilizar el sistema de gestión: la figura de la reparcelación y el agente urbanizador.

El Anteproyecto introduce ciertos conceptos innovadores en el ámbito de la gestión con la finalidad de su flexibilización. La reparcelación, figura regulada en los artículos 100 y siguientes, constituye un buen ejemplo. Ésta se diseña para modificar las condiciones de una determinada unidad de ejecución por diversos motivos: imposibilidad material, sustituyéndose en su caso por la llamada reparcelación económica; y reparcelación voluntaria o forzosa, concediendo el anteproyecto prioridad a la primera de ellas.

La principal virtud de este instrumento es que permite la adaptación de una unidad de ejecución a las nuevas condiciones del planeamiento de una forma rápida y sin excesivos costes económicos.

Otra figura igualmente destacable en el ámbito de los sistemas de gestión viene a ser el establecimiento de un procedimiento específico de declaración de incumplimiento de las obligaciones que conlleva la actuación por compensación. Esta declaración permite la sustitución de un sistema de carácter privado por cualquiera de los otros dos sistemas de actuación públicos: cooperación y expropiación.

En esta materia se ha introducido una nueva figura en el proceso de gestión: el agente urbanizador, que vendría a encauzar el desarrollo de la gestión, hasta entonces incumplida, mediante una gestión indirecta en el ámbito del precitado sistema de expropiación. De esta forma se intenta evitar la paralización de la actuación por compensación, reconduciéndose la actividad urbanística y protegiéndose los intereses de los propietarios afectados.

Estos aspectos del Anteproyecto deben ser valorados positivamente.

## **TÉCNICA JURÍDICA**

Antes de entrar en el contenido más concreto de este Dictamen, consideramos conveniente hacer algunos comentarios referidos al Anteproyecto de ley que se somete a nuestra consideración, relativo a la técnica jurídica utilizada;

Respecto a la técnica que se ha empleado en el Anteproyecto, lo primero que debemos resaltar es la extensión del texto; su amplitud. Se trata de 227 artículos que, al parecer, pretenden regular casi toda la materia urbanística con una presunta vocación omnicompreensiva, más propia de un texto refundido.

Sin desconocer sus aspectos novedosos, la norma contiene repeticiones de otras disposiciones; regula materia propia de ley pero, en ocasiones, se entiende también a aspectos muy concretos y procedimentales, más propios de un reglamento que de una norma con rango de ley. En este sentido sigue otras leyes anteriores.

Si bien es cierto que de esta manera se ofrece al intérprete el régimen lo más completo posible de las cuestiones que se regulan, también lo es que se produce una super-legislación de las materias. Esto, que puede ser loable desde el punto de vista de la seguridad jurídica, tiene el inconveniente de que cualquier modificación de las mismas obligará en el futuro a utilizar el complicado procedimiento legislativo, lo que llevará a una no deseable inflexibilidad y a una petrificación en el régimen jurídico de materias que son más propias de un desarrollo reglamentario.

Por otra parte, esta circunstancia puede producir al mismo tiempo una alteración en la distribución de las competencias y de las potestades administrativas. Operando así, se sustrae a la potestad reglamentaria de la Administración el normal desarrollo de una ley y la regulación de materias para las que está pensado el reglamento. Una vez reguladas por ley, estas materias sólo podrán ser modificadas por otra ley, es decir, por el órgano legislativo, y no por el normal ejercicio de la potestad reglamentaria, es decir, por la Administración. Quedan reservadas a la Ley.

En consecuencia, se recomienda aliviar la extensión de la ley, suprimiendo la normación de aspectos procedimentales y formales, remitiéndose a sus posterior desarrollo reglamentario.

En este cometido y para evitar posibles incertidumbres, se podrían utilizar cláusulas de remisión al posterior ejercicio de la potestad reglamentaria por la Administración, fijando, en su caso, directrices y principios concretos a los que este ejercicio deberá sujetarse y estableciendo plazos no dilatados para el mismo, a contar desde la entrada en vigor de la propia ley.

Desde otro punto de vista, queremos hacer notar que el texto normativo está redactado de una forma un tanto farragosa. Aún conscientes de la complejidad de la materia y del conjunto de tecnicismos que es necesario utilizar en el ámbito del urbanismo, los redactores del texto podrían haber conseguido un lenguaje algo más entendible; no sólo algo más jurídico, sino también más comprensible, con una redacción algo más cuidada.

No debe perderse de vista que esta ley, aunque deba ser manejada por técnicos en urbanismo, va a tener que ser entendida por la mayoría de los ciudadanos, cumplida por ellos, aplicada por la Administración e interpretada, en su caso, por los tribunales de justicia.

Sorprende que un Anteproyecto que presenta una sistemática y una ordenación formal impecable en su Índice, utilice a veces un lenguaje tan críptico y gramaticalmente tan poco claro.

Recomendamos, por tanto, una revisión de estilo del texto propuesto, para conseguir una Ley más al alcance de todos, pues no pocas veces los defectos en la redacción de las

normas son fuente importante de conflictos. Creemos que el esfuerzo merece la pena, dada la importancia de la ley y la absoluta corrección de la sistemática que emplea.

En el mismo orden de cosas, nos permitimos hacer también una doble recomendación:

- De una parte, que habida cuenta de la aludida complejidad técnica de la ley, se utilizan numerosos conceptos sin cuyo conocimiento no es posible su comprensión. Tales conceptos o definiciones aparecen dispersos a todo lo largo del texto, lo que provoca que el intérprete de la misma se enfrenta a su lectura en un momento del articulado anterior a su propia definición. Por ello sugerimos la inclusión de uno o dos artículos al comienzo del texto normativo que recojan las definiciones de los conceptos que el lector necesita conocer para una correcta comprensión del texto.
- De otra parte, nos permitimos recomendar también que se haga una corrección de estilo con cierto detenimiento, ya que se emplean términos que no aparecen recogidos en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. Aunque puede deducirse su significado, no son términos de la lengua española

## APLICACIÓN DE LA LEY

Respecto a la aplicación de la ley y a la problemática que afecta al urbanismo, queremos llamar la atención sobre un problema que viene afectando a la realidad urbanística española y que está impidiendo en nuestra realidad social, económica y administrativa, el adecuado funcionamiento de nuestro modelo de urbanismo.

Nos referimos a la crónica situación de déficit financiero de nuestras Haciendas Locales. El hecho de que en nuestro país no esté todavía resuelto el sistema de financiación de nuestros entes territoriales menores, principalmente el de nuestros municipios, determina que estos se vean compelidos a procurarse sus recursos públicos por todos los medios a su alcance. Y de entre estos, el principal mecanismo utilizado viene siendo la actividad urbanística.

Así las cosas, se genera una presión sobre las políticas y decisiones urbanísticas de nuestros municipios que acaba desnaturalizando y pervirtiendo algunas cosas. No pocas veces, algunas decisiones urbanísticas han sido adoptadas pensando en finalidades bien distintas de la correcta ordenación del territorio, del planeamiento y del urbanismo de nuestras ciudades. Decisiones en las que han pesado más la cobertura de las necesidades económicas de nuestros Ayuntamientos que otros valores e intereses generales.

Esta puede ser la explicación de muchas cosas, entre otras también del escaso funcionamiento de los patrimonios públicos de suelo. Somos conscientes de la necesidad y conveniencia de respetar la autonomía municipal en la toma de decisiones urbanísticas que sean de su competencia y en la definición de su propio modelo de ciudad, pero también convenimos que la ley debe garantizar que el ejercicio de esas competencias se realice con absoluto respeto a los intereses generales de todos y también con solidaridad inter-generacional.

Desde el conocimiento de esta realidad, a lo largo de este Dictamen se proponen algunos modelos que tienden a reforzar y proteger a los Ayuntamientos de las presiones, a veces insuperables, que tienen su origen en sus propias insuficiencias financieras.

Aunque sabemos que esta cuestión no puede ser resuelta con esta ley, sobre la Ordenación Urbanística de Andalucía, hemos querido llamar la atención sobre esta realidad que tanto perturba nuestro urbanismo en términos económicos y sociales.

Entendemos que en estos momentos en que se está buscando un consenso respecto del sistema de financiación autonómico, se debería aprovechar la ocasión para resolver o, al menos, aliviar, el problema de la financiación municipal. Ello permitirá la ejecución de políticas urbanísticas más apropiadas y con menores tensiones. El urbanismo no puede seguir siendo un mecanismo cuasi preferente para la recaudación de recursos públicos, sino de mejora de nuestras ciudades, de nuestros hábitats; en definitiva, de mejora de nuestra calidad de vida.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### TÍTULO PRELIMINAR

#### “DISPOSICIONES GENERALES”

##### Artículo 1. “Objeto de la Ley”

El Artículo 1 del Anteproyecto establece que “esta Ley tiene por objeto la regulación de la actividad urbanística y el régimen de utilización del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

La definición del objeto de la Ley, referido a la regulación de la actividad urbanística y al régimen de utilización del suelo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, resulta especialmente novedosa ya que incluye en su ámbito de aplicación también el subsuelo y el vuelo.

Esta novedad viene a recoger la tesis constante, mantenida por la doctrina y la jurisprudencia, respecto a que la ordenación urbanística del suelo ha de comprender no sólo la ordenación de la superficie y del vuelo, lo cual resultaba claro en las tradicionales definiciones sobre el objeto de la legislación urbanística, sino también la del subsuelo.

Sin embargo, la aplicación de la Legislación urbanística al subsuelo, no resultaba de forma expresa de la legislación estatal tradicional; tan sólo en el Texto Refundido de la Legislación del Suelo de 1992 se introdujeron algunas tímidas referencias que permitieron a un sector de los tratadistas considerarla aplicable al subsuelo.

A ello se unió una clara corriente jurisprudencial, mantenida por la jurisdicción civil y contenciosa-administrativa, que vino a identificar el suelo como terreno de cuya ordenación se encarga la legislación urbanística, comprensivo del volumen integrado por superficie, vuelo y subsuelo.

Esta consideración del suelo resulta obvia si nos remontamos al Artículo 350 de nuestro Código Civil, donde se establece que el propietario del suelo lo será también del subsuelo. En tal contexto, el problema que plantea el derecho de propiedad sobre el suelo, incluyendo el subsuelo, es determinar sus límites sobre este último, pues, como ha señalado de forma reiterada la jurisprudencia civil, la propiedad no es absoluta, quedando sujeta a una serie de límites.

Sobre esta cuestión, ampliamente debatida, no se ha encontrado una solución normativa uniforme. En este sentido, unas Comunidades Autónomas, como la de Castilla La Mancha, se pronuncian de forma innovadora en su Legislación de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, en la misma línea que se manifiesta este Anteproyecto de Ley.

No obstante, el contenido de este precepto hay que ponerlo en relación con la Disposición Adicional Primera donde se establece que “cuando el instrumento de ordenación no precise el subsuelo que corresponda al aprovechamiento urbanístico, dicho subsuelo se presume público”.

Pues bien, de la lectura conjunta de dicho precepto, el Artículo 1, y de la Disposición Adicional Primera, se deduce:

- Que el subsuelo que se declare susceptible de aprovechamiento urbanístico, seguirá el régimen urbanístico aplicable al suelo y al vuelo, de conformidad con lo que se establece en el correspondiente instrumento de ordenación. En consecuencia, el propietario del suelo lo serán también de este subsuelo susceptible de aprovechamiento.

- Que el subsuelo no declarado susceptible de aprovechamiento por el correspondiente instrumento de planificación “se presume público”.

El contenido de estas disposiciones resulta acorde con la mayoría de la doctrina administrativista según la cual, la titularidad es pública a partir de aquel lugar en donde su explotación no resulte de interés para el propietario privado, ya que puede ser de gran utilidad para la instalación de importantes servicios públicos (transportes urbanos, metros...). No obstante, el establecimiento de estas precisiones, merece algunas consideraciones:

1.ª Como toda presunción, admite prueba en contrario relativa a la propiedad sobre este subsuelo menos próximo a la superficie. Con ello, en el Anteproyecto no se elimina toda posibilidad de que el subsuelo, no susceptible de aprovechamiento urbanístico, sea propiedad privada.

2.ª Se deja sin determinar si esa naturaleza “pública” que se le presume al subsuelo no aprovechable urbanísticamente, es propiedad patrimonial o propiedad demanial. Se pierde así la ocasión para realizar una demanialización del subsuelo no susceptible de apropiación, que hubiera garantizado la aplicación al mismo del régimen jurídico de especial protección de este tipo de bienes.

3.ª No se aclara cual sea la Administración que se “presume” propietaria o titular de este subsuelo. Ello puede salvarse si tenemos en cuenta que el Artículo 350 del Código civil hace propietario del subsuelo al dueño del suelo, con lo cual dependiendo de quien sea la Administración titular del suelo, lo será también del subsuelo.

En este sentido, existe jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo que admite la propiedad municipal del subsuelo de los bienes de dominio público municipal. El verdadero problema surge cuando el suelo es de titularidad privada, dado que se hace imprescindible concretar a quien la corresponde el subsuelo público.

Marginando estas deficiencias, el Anteproyecto es correcto al extender su ámbito al subsuelo. No obstante, convendría que se estudiara la posibilidad de incluir en la ley algunas referencias al Patrimonio histórico soterrado, consecuencia ineludible de haber ampliado el ámbito de la ley al subsuelo.

Esta es una cuestión trascendental, dada la enorme riqueza arqueológica con la que cuenta nuestra Comunidad Autónoma. En este sentido señalamos:

1. La necesidad de que todos los planes urbanísticos traten un aspecto como es el estado de conservación del Patrimonio Histórico soterrado, cuya naturaleza y características, necesita de unas labores de conocimiento previas (catas, excavaciones arqueológicas, etc.) imposibles de realizar antes de que se haya obtenido el aprovechamiento urbanístico en Suelo Urbano.

En tal sentido, recomendamos incluir referencias a las investigaciones arqueológicas de carácter preventivo (Cartas de Riesgo o Cartas Arqueológicas Municipales); ello añadiría mucha seguridad jurídica y económica a los procesos urbanísticos y sería un eficaz instrumento de conservación y protección de nuestro Patrimonio histórico.

2. La necesidad de prever indemnizaciones a los titulares de esos aprovechamientos del subsuelo en los supuestos en los que el ejercicio de sus derechos viniera impedido o condicionado por la existencia de yacimientos arqueológicos o elementos del Patrimonio Histórico que exijan una conservación incompatible con ellos.

Así pues, consideramos conveniente introducir algunas modificaciones y previsiones en orden a conseguir un tratamiento más real y preciso del subsuelo, que lo adecue a las exigencias de la legislación estatal y autonómica para la protección y conservación de los bienes que integran el Patrimonio Histórico

No obstante todo ello, consideramos que, en puridad de técnica jurídica, se debería suprimir la Disposición Adicional Primera, regulando el objeto de la Ley sólo en el Artículo 1, que es el que se ocupa de ese cometido en la sistemática de la norma. Todo el objeto de la ley debería estar incluido en el artículo 1, por lo que también esa presunción que lo cualifica.

En este precepto se debería clarificar, por tanto, que la “presunción de propiedad pública” del subsuelo solo debe jugar a partir del límite fijado en el correspondiente instrumento de planificación, o sea, a partir del lugar en donde el subsuelo no sea susceptible de aprovechamiento urbanístico.

Proponemos la siguiente redacción del Artículo 1:

***“Esta Ley tiene por objeto la regulación de la actividad urbanística y el régimen de utilización del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía.***

***El subsuelo se presume público a partir del lugar en que no sea susceptible de aprovechamiento, de conformidad con el correspondiente instrumento de ordenación urbanística”.***

Por otro lado, junto a una regulación más detallada de dicha titularidad, resulta conveniente aclarar cual sea el régimen jurídico aplicable a las situaciones preexistentes.

Igualmente, debe señalarse que algunos colectivos han expresado su oposición a que la ley se extienda a regular el subsuelo, estableciendo la presunción de su naturaleza pública sin mayores precisiones, ya que esta disposición podría colisionar con otras normas jurídicas, de igual o mayor rango, y afectar a otros derechos.



## Artículo 2. “Actividad Urbanística”

El Anteproyecto de Ley, si bien continua en la línea del tradicional urbanismo marcado por la legislación del Estado, pretende ser una norma que responda con mayor detalle y rigor a su realidad territorial, social, económica, natural y cultural, y que mejore los instrumentos de planificación y gestión urbanística existentes.

La actividad urbanística se define como una función pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, su transformación mediante la urbanización y la edificación y, en consecuencia, la delimitación del contenido de la propiedad del suelo por razón de la función social del mismo.

De esta forma se intenta evitar la especulación, apartándose de un urbanismo guiado preferentemente por los intereses privados, y optando por un modelo de urbanismo, en clara consonancia con los principios rectores de la política social y económica, plasmados en los Artículos 45, 46 y 47 de la CE y en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

El Artículo es esencialmente correcto. No obstante entendemos que debe mejorarse su redacción en los siguientes términos:

1. En el número 1 debe hacerse mención al respeto a los entornos en las actuaciones urbanísticas, añadiendo antes del primer punto: “y sus consecuencias para el entorno”. Igualmente, el último inciso de este punto debe comenzar aparte y ordenado gramaticalmente: “En ejecución de esta ley y en las respectivas esferas de competencias que en ella se les asigna, la actividad urbanística corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y a los Municipios”.

2. En ese mismo número 1, y en el número 2, Letra b, se debe hacer mención después de la palabra “suelo” al “subsuelo y al vuelo” por ser coherentes.

En consecuencia proponemos la siguiente redacción del Artículo 2.:

***“1. La actividad urbanística es una función pública, que se desarrolla en el marco de la ordenación del territorio, conforme a la legislación vigente y comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, subsuelo y vuelo, así como la transformación de éstos mediante la urbanización y edificación, y sus consecuencias para el entorno.***

***En ejecución de esta Ley y en las respectivas esferas de competencia que ella se les asigna, la actividad urbanística corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y a los Municipios.***

***“2.b) Intervención para el cumplimiento del régimen urbanístico del suelo, subsuelo y vuelo”.***

### **Artículo 3. “Fines específicos de la actividad urbanística”**

El Artículo 3 del texto desarrolla de forma pormenorizada los fines y objetivos de la actividad urbanística.

En su número 1, dedicado a los fines de la actividad urbanística, se hace especial hincapié en que su “objetivo último” es mantener y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. A este respecto, consideramos más correcto sustituir esta expresión, empleada en su letra a), por la de **“objetivo fundamental”**

***“a) Conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades en términos sociales, culturales, económicos y ambientales con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de vida de todos los andaluces”***

Respecto a la Letra d), en la que se habla de *“delimitar el contenido del derecho de propiedad”*, se señala la conveniencia de matizar la expresión utilizada en el sentido de que lo que viene a delimitarse en la ley son las facultades del titular del derecho de propiedad y no el contenido del propio derecho. Debemos recordar que el Tribunal Constitucional en su sentencia de marzo de 1997 ya aclaró que la competencia para definir el contenido del derecho de propiedad es del Estado.

Por ello, para evitar posibles imprecisiones o polémicas innecesarias, proponemos la siguiente redacción:

***“d) Delimitar las facultades y derechos de los propietarios del suelo, su uso y formas de aprovechamiento, conforme a su función social y utilidad pública”***

Con relación a la Letra g), se utiliza una expresión demasiado absoluta que puede incluir a equívocos: *“Asegurar la adecuada participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística”*. Creemos más preciso decir que la ley **“articulada”** esa participación en las plusvalías **“que se generen”**.

De una parte, porque el verbo “asegurar” tiene un significado muy particular; como si esa participación estuviera en peligro; de otra, porque es más adecuado decir que la participación se hará en la plusvalía “que se generen”, lo que no siempre sucede.

En consecuencia se propone el siguiente texto:

***“g) Articular la adecuada participación de la comunidad en las plusvalías que se generen por la acción urbanística”***

### **Artículo 6. “La participación ciudadana”**

En el número 1 de este Artículo se garantiza el derecho de los ciudadanos no sólo a participar en la elaboración, tramitación y aprobación de los instrumentos urbanísticos, sino a exigir el cumplimiento de la legalidad urbanística. Por ello y para mayor

previsión, entendemos que debe hacerse expreso que tal exigencia afecta tanto al ámbito administrativo como al jurisdiccional, mediante el ejercicio de las acciones que le reconoce el Ordenamiento Jurídico.

En consecuencia, se propone añadir al final del número 1 de este Artículo 6, lo siguiente:

***“tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional, mediante el ejercicio de las acciones que correspondan”.***

#### **Artículo 9. “Objeto”**

Referente al objeto de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, que se desarrolla en el Artículo 9 en la Letra A), cuando se dice que los Planes Generales deben optar por el modelo y soluciones de ordenación que mejor aseguren *“la conservación, protección y mejora del centro histórico”*, parece algo tajante, por lo que proponemos que el calificativo *“adecuada”* se predique de todo el precepto. Esto es:

***“c) la adecuada conservación, protección y mejora del centro histórico, así como su inserción en la estructura urbana del municipio.”***

También debería añadirse a la Letra D) una referencia a que el modelo y las soluciones de ordenación deben asegurar el atender las demandas de vivienda social y otros usos de interés público, no sólo de acuerdo con las características del Municipio, sino también con *“las necesidades de la población”*.

Esto es:

***“D) Atender las demandas de vivienda social y otros usos de interés público de acuerdo con las características del Municipio y las necesidades de la población”.***

Igualmente, en la Letra E), la garantía de correspondencia y proporcionalidad entre los usos lucrativos y las dotaciones y los servicios públicos previstos, no debe limitarse a mantener esa relación ya existente sino a mejorarla.

Por ello, debería añadirse a esa Letra E), la siguiente expresión: ***“... o, en su caso, mejorándola”.***

Esto es:

***“E) Garantizar la correspondencia y proporcionalidad entre los usos lucrativos y las dotaciones y los servicios previstos, manteniendo al menos la relación ya existente o, en su caso mejorándola”.***

## TÍTULO I. “LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA”

### Artículo 10. “Determinaciones”

Analizando los instrumentos de ordenación que se contienen en el Anteproyecto, queda claro que respecto al procedimiento, el Plan General de Ordenación Urbanística sigue cumpliendo el papel fundamental en la Ordenación Urbanística de la totalidad del término municipal y en la gestión de su ejecución y desaparecen los anteriores planes generales plurimunicipales así como de las normas subsidiarias de planeamiento.

Resulta elogiable la necesidad que impone la ley de simplificación y proporcionalidad del contenido del Plan General de Ordenación Urbanística, atendiendo al tipo de ciudad a que vaya referido. En su contenido destacan la ordenación estructural y la pormenorizada.

- La ordenación estructural comprende aquellas determinaciones que deben preverse para todos los municipios y las que deben recogerse en municipios de primer nivel en el sistema de ciudades de Andalucía o de especial relevancia de conformidad con las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística.

- La ordenación pormenorizada abarca determinaciones preceptivas, según el suelo que se pretenda ordenar, y potestativas. Apuntamos, no obstante, que incluir una ordenación pormenorizada con determinaciones preceptivas, parece chocar con el objetivo de la ley de simplificar el planeamiento, ya que se dilatan los plazos de formulación y suponen un elemento de rigidez; estas determinaciones deberían incluirse en el planeamiento de desarrollo. Además, la vocación de permanencia que tiene PGOU debe llevar a un contenido más general, de carácter estructural, no tan puntual.

1. Este Artículo 10 que es de una gran trascendencia, resulta en su formulación demasiado extenso por lo que su lectura se hace difícil. Proponemos que para una mejor sistemática sea dividido en dos Artículos distintos: el 10 para regular el contenido de ordenación estructural que deben tener los Planes Generales, y otro nuevo, el 11, dedicado a la ordenación pormenorizada.

2. Por lo que se refiere a su contenido, somos conscientes de que pueden ser objeto de juicios contradictorios. No obstante, las determinaciones estructurales deben estar planteadas con la suficiente flexibilidad como para permitir su adecuación a las distintas tipologías de municipios existentes en Andalucía.

3. En concreto, ha llamado la atención la previsión de una normativa especial para la protección y adecuada utilización del litoral, con delimitación de la Zona de influencia que será como mínimo de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar, pudiendo ser ampliada en razón a las características en territorio.

Como es sabido, es precisamente en esta zona donde se han producido las mayores tensiones urbanísticas y también las mayores agresiones al medio; incluso las mayores perturbaciones e ilegalidades urbanísticas. Por ello es lógico y razonable que el Anteproyecto

obligue a que los Planes Generales incluyan normas que garanticen la protección y la adecuada utilización de esta zona, pero lo hace con suficiente amplitud y para que sean concretadas por los correspondientes municipios en el planeamiento; planeamiento que debe elaborarse con las debidas garantías de publicidad, participación y transparencia.

4. Hemos de señalar la existencia de alguna laguna terminológica, dado que aparecen términos indefinidos que conducen a una inevitable confusión. Este es el caso de la expresión recogida en el Artículo 10, Letra B): “Municipios de primer nivel” en el sistema de ciudades de Andalucía.

Con independencia del posterior desarrollo reglamentario de la Ley, donde se deberá aclarar este término, consideramos conveniente incorporar alguna delimitación conceptual, máxime si tenemos en cuenta que la normativa autonómica que regula el sistema de ciudades no aportan gran claridad a la cuestión.

5. Por último, con la finalidad de dar mayor autonomía a los Municipios en la calificación del Suelo Urbanizable, dentro de las posibilidades legales, se propone añadir en este Artículo 10, número 1, Letra A) lo siguiente:

***“El Plan General podrá clasificar como suelo urbanizable los terrenos necesarios para garantizar el desarrollo de la ciudad, no pudiendo vulnerar planes o normas de rango superior”.***

#### **Artículo 12. “Planes de Sectorización”**

Consideramos correcta la regulación de los Planes de Sectorización, que constituyen una novedad del texto que informamos.

Complementan e innovan el Plan General de Ordenación Urbanística y sirven para modificar las clases de suelo; de suelo urbanizable no sectorizado, a suelo urbanizable sectorizado u ordenado. Introducen agilidad en el procedimiento de transformación de este tipo de suelo, obviándose antiguos trámites.

Observamos un defecto formal en la redacción del Artículo 12, dado que la numeración cardinal pasa del Apartado 4 al 6. Debe sustituirse el número 6 por el 5.

#### **Artículo 13. “Planes Parciales de Ordenación”**

Respecto de los Planes Parciales de Ordenación, se ha de señalar que su aprobación será posterior o simultánea a la aprobación del Plan General de Ordenación Urbanística, al que desarrollan. Ordenan de forma detallada la ejecución integrada de sectores enteros en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable. Además, pueden desarrollar el Plan de Ordenación Intermunicipal.

Pueden modificar y mejorar la ordenación pormenorizada potestativa, prevista en el Plan General de Ordenación Urbanística, para sectores de suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable.

No existen grandes innovaciones en cuanto a las determinaciones de deben recoger: trazado y caracteres de la red de comunicaciones del sector, de las galerías y redes propias del sector, de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, telecomunicaciones, etc.

Observamos una excesiva repetición del término “ordenación” en el Artículo 13.3. Por ello proponemos la siguiente redacción:

**“3. Los Planes Parciales de Ordenación contendrán las siguientes determinaciones:”**

#### **Artículo 14. “Planes Especiales”**

Consideramos necesario que el concepto de Hábitat Rural Diseminado, recogida en el artículo 46, sea incluido en los preceptos iniciales, según la recomendación que se hizo al principio, pues aparece en numerosas ocasiones con anterioridad a su delimitación conceptual.

Existe un error en la enumeración del Artículo 14, dado que se pasa del Punto 4 al 7. Así pues, el número 7 debe sustituirse por el 5.

#### **Artículo 20. “Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística”**

Las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística son aprobadas por la Comunidad Autónoma y atienden modular los contenidos de los Planes, de acuerdo con las características de los municipios, así como a establecer contenidos estándares o soluciones tipo a las cuestiones que más frecuentemente se plantean en los planes. De esta manera, estos pueden remitirse a las Normativas Directoras y simplificar parte de su complejidad y de sus normas.

Debemos valorarlas en un sentido positivo, dado que su finalidad es introducir coherencia y coordinación en la planificación urbanística y la ordenación del territorio. Estas disposiciones responden a un claro esfuerzo por la ordenación estructural de las normativas edificatorias, pero que en ningún caso debe interpretarse como una forma de atacar o limitar la autonomía municipal.

No obstante, para garantizar más la participación municipal, proponemos que en la Letra b), del número 2 del Artículo 20, se explicita que estas normas se refieren a un conjunto de Municipios, a los que se debe dar audiencia a la hora de redactar las Directrices; ello es coherente con la normativa general y supone una salvaguardia de los intereses de los municipios, que puede aliviar los recelos ante el precepto.

Aunque ya el Artículo 22, al regular el procedimiento de aprobación de las Normas Directoras, prevé la audiencia a los Municipios afectados, debería hacerse mención aquí a que estas Directrices se refieren a un conjunto de Municipios. Por ello se propone la siguiente redacción:

**“b) Directrices que, se refieren a varios municipios, y que tendrán la eficacia propia de normas vinculantes ...”**

## **Artículo 22. “Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística: aprobación”**

Consideramos conveniente introducir una modificación en el artículo 22 en orden a modificar el procedimiento de aprobación de las Normas Directoras para la Ordenación Urbanística.

Esta modificación obedece a la sugerencia de encauzar la decisión a adoptar por el Consejero, mediando con carácter previo, la intervención de un órgano colegiado, en el que además están representados los distintos sectores representativos de los distintos intereses sociales.

Así, proponemos incorporar al final el Punto 1: ***“previo informe de la Sección de Urbanismo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía.”***

## **Artículo 30. “Convenios urbanísticos de planeamiento”**

El Artículo 30 recoge la figura de los Convenios Urbanísticos de Planeamiento, estableciendo que la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos podrán suscribir entre sí o junto a otras Administraciones públicas, convenios interadministrativos para definir los términos en que debe concretarse el planeamiento urbanístico.

Igualmente, se prevé la posibilidad de que la Administración de la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos puedan suscribir convenios sobre la formación o innovación de un instrumento de planeamiento, con personas públicas o privadas, sean o no propietarios del suelo.

Mediante esta figura, ampliamente utilizada en materia urbanística, se trata de dar cabida a los intereses públicos y a los privados en la redacción del planeamiento urbanístico, sin que ello suponga eludir la función pública que constituye la actividad urbanística en su conjunto. Así, las objeciones realizadas que consideran necesario aumentar las garantías en relación a estos convenios, afín de evitar la especulación y las presiones sobre los municipios, vienen a menos desde el momento en que el Anteproyecto dispone que la tramitación y cumplimiento de los convenios se ajustarán a los principios de publicidad y transparencia, estableciendo a tal efecto su publicación e inclusión en un registro público.

No obstante, estimamos conveniente introducir alguna especificidad respecto al registro público de carácter administrativo, previsto en el apartado nº2.3º, en el que se recogerán los convenios urbanísticos. Aunque esta futura ley tendrá su correspondiente desarrollo reglamentario, parece conveniente determinar su ámbito territorial y su localización, que deberá ser municipal.

Proponemos la siguiente redacción del Artículo 30.2.3º:

***“3.º El acuerdo de aprobación del convenio y el texto íntegro de éste será publicado por la Administración tras su firma y se incluirá en un registro público de carácter administrativo de ámbito municipal”.***

### **Artículo 32. “Tramitación de los instrumentos de planeamiento”**

Este Artículo trata del procedimiento para la aprobación de los instrumentos de planeamiento y resulta demasiado complejo, farragoso y extenso por lo que se debería mejorar su redacción y su sistemática.

Así, la Letra a), de la Regla 1ª), del Número 1 del precepto, relativa a la iniciación, es particularmente confusa. Deberá especificarse con mayor precisión la salvedad que se establece a la iniciativa formulada por una persona privada “salvo cuando se trate de la elaboración o revisión total de dichos Planes”. No queda claro si esta limitación es sólo a la iniciativa privada.

Igualmente, será conveniente añadir al párrafo tercero, de la Regla 2ª, del Número 1 del Artículo, relativo al procedimiento para la aprobación de los instrumentos de planeamiento, una dicción en la que se concrete el modo de realizar los llamamientos de los interesados al trámite de información pública. Creemos que deberían hacerse por la Secretaría del Ayuntamiento, certificando su resultado.

En concreto proponemos añadir:

***“Las comunicaciones se realizarán por la Secretaría del Ayuntamiento, que deberá certificar su resultado”.***

### **Artículo 33. “Aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento”**

El Artículo 33 establece la posibilidad de que el órgano que deba resolver sobre la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento, cuando no aprecie ninguna deficiencia documental o procedimental, pueda suspender total o parcialmente su aprobación por deficiencias sustanciales a subsanar. En estos supuestos, aunque puede deducirse de la legislación general, convendría que la resolución fuere motivada y se indicaran en ella los motivos que la justificaran así como los procedimientos para subsanarlas.

En concreto, proponemos añadir un nuevo número al Artículo 33 del siguiente tenor:

***“En los supuestos de denegación o suspensión a que se refieren las letras anteriores, será necesaria una resolución motivada en la que se expresen las razones de la misma, así como los procedimientos para su subsanación, en su caso”.***

### **Artículo 35. “Vigencia y suspensión de los instrumentos de planeamiento”**

En este Artículo se establece la facultad del titular de la Consejería de suspender, en todo o en parte, cualquier instrumento de planeamiento. Dada la trascendencia de esta decisión, convendría reforzar su fundamentación y la audiencia de cuantos órganos sean necesarios para incrementar las garantías de ecuanimidad.



Por ello, se propone introducir el informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía entre los trámites que ha de seguir el Consejero par adoptar su resolución:

***“2. El titular de la Consejería competente en materia de urbanismo, previa audiencia del Municipio o Municipios afectados, informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía y dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, podrá suspender ...”***

### **Artículo 39. “Información pública y participación”**

En términos generales, consideramos correcta la regulación de la información pública y la publicidad, si bien nos parece conveniente que el Artículo 39 recoja en el punto 1. la obligación de publicar en el tablón de anuncios de los municipios afectados la apertura de período de información pública así como los acuerdos de suspensión de los instrumentos de planeamiento y de las licencias.

Se trataría de añadir al actual número 1 del Artículo, lo siguiente:

***“Deberán ser objeto de publicación en el Boletín Oficial que corresponda y, además en uno de los diarios de mayor difusión provincial, así como en el correspondiente tablón de anuncios de los Municipios afectados”.***

### **Artículo 43.**

En el Artículo 43.2 del Anteproyecto se establece la regla del silencio administrativo negativo una vez transcurridos seis meses desde la solicitud de aprobación de un Proyecto de Actuación, sin recibir notificación expresa. A nuestro juicio, esta disposición no debe ser mantenida.

No encontramos razones que justifiquen el alterar la regla general, que obliga a una diligencia debida a los órganos de la Administración Municipal, máxime cuando en todo el procedimiento se establecen deberes y plazos, tanto para los particulares como para la Administración Autonómica.

En la actualidad, la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común lo prevé como regla general. En este sentido, se pronuncian otros preceptos del texto, como el Artículo 32.4, en relación con la aprobación definitiva por la Consejería competente en materia de urbanismo de los Planes Generales de Ordenación Urbanística y de los Planes de Ordenación Intermunicipal, y el Artículo 172, en relación a la concesión de las licencias.

La adopción del silencio positivo, con carácter general, respondería a la consecución de uno de los objetivos principales de la norma: la búsqueda de agilidad en la tramitación de los procedimientos urbanísticos.

Igualmente, en aras a la celeridad de los procedimientos, consideramos excesivo el plazo de seis meses, motivo por el que proponemos un plazo de tres meses, ampliable por otros tres meses mas.

En consecuencia, el artículo 43, en la parte enmendada, quedaría redactado como sigue:

***“1. Cumplidos los trámites establecidos en las Letras a), b), c) y d) y una vez transcurridos tres meses, ampliables por otros tres mediante resolución motivada, desde la formulación de la solicitud en debida forma sin notificación de resolución expresa se entenderá aprobado el Proyecto de Actuación presentado.”***

## **Artículo 52. “Régimen del Suelo No Urbanizable”**

Este Artículo recoge el conjunto de actuaciones que pueden realizarse en su suelo no urbanizable.

Destaca en el precepto su Número 4, en el que se establece la posibilidad de llevar a cabo en esta clase de suelos actos de edificación, obras o instalaciones, no vinculados a explotaciones agrícolas o pecuarias. Para ello se requiere la aprobación de un Plan Especial o Proyecto de Actuación, prestación de garantía para cubrir los posibles incumplimientos y la correspondiente licencia previo pago de un canon urbanístico de entre el 5% y el 10% del importe total de la inversión.

En tal sentido, el establecimiento y cuantía de este canon ha suscitado posiciones encontradas. Sin embargo, entendemos que el pago de una cantidad como consecuencia de la autorización de un aprovechamiento urbanístico sobre suelo no urbanizable, está perfectamente justificada y no en concepto de plusvalía, dado que no se ha producido una recalificación del suelo, sino como consecuencia del aumento de valor que experimenta el mismo, debido a la licencia municipal.

Es esta licencia que aumenta las facultades jurídicas del titular del suelo, permitiéndole construir sobre él lo que no le permite la naturaleza de su suelo, lo que produce el aumento de su valor, por lo que es lógico que la Administración actuante perciba una parte de ese incremento de valor.

Si no se estableciera este canon, se colocaría a ciertos titulares de suelo no urbanizable en mejores condiciones que los de suelo urbano y urbanizable, que deben cumplir y respetar obligaciones económicas establecidas por las leyes o por el propio Ayuntamiento. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, al menos en teoría, el establecimiento del canon no tiene como única finalidad la obtención de ingresos; se pretende también imponer un control a este tipo de actuaciones así como procurar los medios económicos que permitan reparar los posibles daños que puedan derivarse para el medio natural.

No obstante, entendemos que dada las distintas situaciones que puedan producirse en estos casos sería aconsejable una mayor flexibilidad en la cuantía del canon. Serán los

Ayuntamientos los que tendrán que determinar ese importe, según sus distintas circunstancias y en función del interés social y de la cuantía de la inversión, “por lo que proponemos que se elimine el límite mínimo del 5%, quedando la cuantía **“hasta el 10%”**”.

Proponemos la siguiente redacción del Punto 4 del Artículo 52:

***“4. Cuando la ordenación urbanística otorgue la posibilidad de llevar a cabo en el suelo clasificado como no urbanizable actos de edificación, construcción, obras o instalaciones no vinculadas a la explotación agrícola, pecuaria, forestal o análoga, el propietario podrá materializar éstos en las condiciones determinadas por dicha ordenación y por la aprobación del pertinente Plan Especial o Proyecto de Actuación y, en su caso, licencia, previo el pago de un canon urbanístico de hasta el diez por ciento del importe total de la inversión a realizar para su implantación efectiva, excluida la correspondiente a maquinaria y equipos. Dicha cuantía la fijará el Municipio en función del interés social y del aumento de valor experimentado por el suelo. Además, el propietario deberá prestar garantía por cuantía mínima del diez por ciento del importe de la inversión realizada para cubrir los gatos que puedan derivarse de incumplimientos e infracciones, así como los resultantes, en su caso, de las labores de restitución de los terrenos. Estos actos podrán tener una duración limitada, aunque renovable, no inferior en ningún caso al tiempo que sea imprescindible para la amortización de la inversión que requiera su materialización”***

#### **Artículo 54. “Régimen del suelo urbanizable ordenado”**

El Artículo 54 plantea, entre otras, una cuestión de especial importancia: la obligación de ceder gratuitamente al Ayuntamiento o administración actuante, superficie de suelo con aprovechamiento lucrativo, ya urbanizada, equivalente al 10 % del aprovechamiento medio del área de reparto. Este es uno de los aspectos problemáticos del Anteproyecto.

Sabido es que el Artículo 14 de la Ley estatal, de 13 de abril de 1998, sobre Régimen Jurídico del Suelo y Valoraciones, ha establecido la obligación de ceder gratuitamente a la Administración actuante, el 10% del aprovechamiento del correspondiente ámbito.

A los efectos de este Dictamen, convendría recordar que con anterioridad la cesión era del 15%; sin embargo, se aplicaba sobre el suelo no urbanizado. Esta situación generaba multitud de problemas, habida cuenta de que los Ayuntamientos debían financiar a su costa el importe de los costos de urbanización y no pocas veces carecían de la liquidez suficiente para hacer esos pagos. Por ello se acababa negociando sobre el importe de la cesión; esto, unido a la posibilidad, que se mantiene en el Anteproyecto, de sustituir esa cesión por el abono en metálico de su valor, conducía a que todo quedara en una transacción económica en la que se descontaban los gastos de urbanización.

Ante tal situación, se han querido evitar estos inconvenientes, refiriendo la cesión a suelo ya urbanizado y reduciendo su importe al 10% del aprovechamiento medio. Se gana así en garantías para la Administración y se evitan conflictos innecesarios.

No obstante, se advierte que esa reducción del 5% no alcanza a cubrir los gastos de urbanización, por lo que se plantea la posibilidad, de que la Administración Autonómica reduzca algo ese mínimo de cesión obligatoria; se asumirían así parte de los costos de la urbanización, que ahora deben correr a cargo de los propietarios y que suponen en todo caso una cantidad mayor. Se argumenta que el 10% del suelo ya urbanizado, corresponde a más del 15% del suelo no urbanizado.

Esa posibilidad de reducción aparece contemplada en la ley del Estado. Sin embargo, advertimos también que la opción del 10% es la generalmente aceptada por las otras Comunidades Autónomas.

No obstante, queremos señalar en este Dictamen que el Grupo IIº de este Consejo es partidario de dejar abierta la posibilidad de que sean los Municipios quienes determinen el importe de esta cesión, no fijándose en la ley una cantidad fija sino estableciendo su cuantía hasta el 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito. No obstante, se advierte sobre los problemas de legalidad que esta solución comporta ya que la ley estatal se remite a las Comunidades Autónomas al permitir una redacción de este 10 por 100 de cesión obligatoria y gratuita.

Otro aspecto al que debemos referirnos es a la posibilidad de sustituir la cesión, por abono en metálico de su valor. Sin discutir que se trata de una medida en orden a la mayor flexibilidad y a conceder preferentemente a la Administración que valore su interés público, apuntamos la conveniencia de que se exija una motivación fundada.

Es evidente que debe corresponder a la Administración actuante el valorar la conveniencia para el interés público de recibir suelo o dinero en metálico; sin embargo, no debe desconocerse que la presión financiera sobre los Ayuntamientos es muy fuerte y que se deberían tomar algunas cautelas en orden al fomento de los patrimonios públicos de suelo. Por ello se propone que la opción por recibir el importe en metálico en lugar del suelo sea debidamente motivada por la Administración.

***“b) La superficie de suelo con aprovechamiento lucrativo, ya urbanizada, precisa para materializar el diez por ciento del aprovechamiento medio del área de reparto. En los casos previstos en esta ley, y previa resolución motivada de la Administración, esta cesión podrá sustituirse por el abono en metálico al Municipio por su valor, basado en aplicación de las reglas legales pertinentes”.***

#### **Artículo 57. “Normas de aplicación directa”**

Consideramos necesario otorgar una mayor flexibilidad a las condiciones aplicables a los actos de construcción o edificación que se realicen en terrenos que tengan el régimen propio del suelo no urbanizable, además del cumplimiento de las condiciones recogidas en el Artículo 52.

Proponemos la siguiente redacción del Artículo 57, 2, 1ª:

***“1ª) No tener más altura que los edificios existentes, salvo que resulte imprescindible para la finalidad y usos asignados a la construcción. Igualmente, no podrán tener más altura que los edificios ya construidos, cuando se trate de solar perteneciente a manzana consolidada en mas de sus dos terceras partes.”***

#### **Artículo 58. “Áreas de reparto”**

Observamos un claro error en el Punto 2 del Artículo 58, dado que se remite al Artículo 45.3,b), que no existe. La referencia se ha de entender hecha al Artículo 45.2.B)b)

#### **Artículo 61. “Coeficientes de uso y tipología”**

Consideramos conveniente modificar la redacción del Artículo 61.4, dado que este precepto recoge sólo la posibilidad de compensar a los propietarios de suelos destinados a viviendas a un régimen de protección pública. En la nueva redacción se debe establecer la obligatoriedad de compensar al propietario por la reducción de sus beneficios *“motivada por el interés social del destino del suelo”*.

***“4. El Plan General de Ordenación Urbanística o, en su caso, el Plan de Ordenación Intermunicipal o el Plan de Sectorización deberá, asimismo, establecer coeficientes correctores al objeto de compensar a aquellos propietarios de suelos destinados a viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública o que comporten un precio limitado en venta o alquiler u otros usos de interés social.”***

#### **Artículo 71. “Gestión del patrimonio público de suelo”**

En relación a la gestión del Patrimonio Público de Suelo, consideramos conveniente dar otra redacción al segundo párrafo del Artículo 71.1, pues debe quedar perfectamente claro que cualquier ingreso procedente de su gestión debe aplicarse a la conservación y ampliación de este patrimonio.

***“Para la constitución, la ampliación y, en general, la gestión de los patrimonios públicos de suelo puede recurrirse al crédito, incluso con garantía hipotecaria sobre los bienes integrantes de éstos. Cualquier ingreso procedente de la enajenación o explotación del patrimonio público de suelo deberá aplicarse a la conservación y ampliación de dichos patrimonios.”***

#### **Artículo 73. “Reservas de terrenos”**

El Anteproyecto regula las reservas de terrenos para su destino a Patrimonio Público de Suelo. En este sentido, se utiliza la reserva de terreno como una de las fórmulas más importantes para la obtención de cualquier clase de suelo, incluido el no urbanizable de especial protección, propugnándose el convenio como fórmula de gestión concertada de las reservas de suelo entre los Municipios y la Junta de Andalucía.

Se considera conveniente dar una nueva redacción al Artículo 73.2.a), dado que en él se prevé la posibilidad de ocupación a efectos de expropiación forzosa por un tiempo

máximo de cinco años prorrogables por otros dos sin mayores exigencias que la declaración de utilidad pública. Resulta necesario incorporar al final del párrafo: “previa acreditación de que la superficie reservada es proporcionada con las necesidades del municipio y justificación de los medios de financiación para acometer el proyecto”.

Proponemos la siguiente redacción del Artículo 73.

***“2. El establecimiento o la delimitación de las reservas de terrenos con la finalidad expresada en los números anteriores comporta:***

***a) La declaración de utilidad pública y la necesidad de la ocupación a efectos de la expropiación forzosa por un tiempo máximo de cinco años, prorrogable una sola vez por otros dos. La prórroga deberá fundarse en causa justificada y acordarse por el procedimiento de delimitación de las unidades de ejecución, previa acreditación de que la superficie reservada es proporcionada con las necesidades del municipio y justificación de los medios de financiación para acometer el proyecto.”***

#### **Artículo 75. “Destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo”**

El Anteproyecto dedica especial atención a cual deba ser el destino de los bienes que integran el Patrimonio Público del Suelo (Artículo75):

- Viviendas sujetas a un régimen de protección pública o que comporten un precio limitado en venta o alquiler.
- Uso declarados de interés público.
- “Cualesquiera de los usos, incluso lucrativos, admitidos por el planeamiento, cuando así sea conveniente para al ejecución de éste, tal destino redunde en una mejor gestión del correspondiente patrimonio público y así se declare motivadamente por la Administración titular por su interés público o social”.

Tras un primer análisis podría parecer que al regular el destino del Patrimonio Público del Suelo se infringe el Artículo 280 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, precepto donde se establece que los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico. Pero este precepto no ha sido declarado nulo por el TC en su STC 67/1997 y, en consecuencia, resulta aplicable a todas las Comunidades Autónomas.

En este sentido, el Artículo 75.1.c) del Anteproyecto se refiere al destino a “cualesquiera otros usos, incluso lucrativos ..”, que parecen alejarse del destino básico que le otorga la Ley de 1992 (construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública),.

Sin embargo, no cabe formular esa objeción en la medida en que dicho artículo 280 añade la posibilidad de destinar el Patrimonio Público del Suelo a “otros usos de interés

social”, interés público o social al que se refiere de forma expresa el Artículo 75.1.c) cuando amplía el posible destino de este tipo de Patrimonio.

Es más, ello no sólo no resulta objetable, sino que merece una valoración positiva, pues se trata de evolucionar en el destino o usos posibles de este Patrimonio, a fin de vincularlo a la mejora de la ciudad en sentido amplio, protegiendo otros destinos o usos siempre que sean de interés público.

En relación a esta cuestión, observamos como hay colectivos que sostienen la necesidad de que las dotaciones para equipamiento de carácter público y social ya están reguladas por el planeamiento, motivo por el que proponen que la cesión obligatoria de suelos al Patrimonio Público del Suelo se destine en su totalidad a la promoción de viviendas de protección pública. Pero esta medida puede ser excesiva, dado que implica la imposición de un límite que puede entorpecer la consecución de otros fines públicos. Tal vez la solución sea la adopción de una fórmula intermedia que establezca el destino de este suelo con carácter preferente a la construcción de viviendas de protección pública y condicione su destino a otros fines de interés público a la existencia de verdaderas y fundadas razones que así lo exijan.

Por otra parte, las objeciones de algunos agentes sociales a la discrecionalidad municipal que entraña ese último destino del Patrimonio Público del Suelo a “cualesquiera otros usos...”, no debe hacernos olvidar que dicho destino debe estar motivado en su interés público o social, lo que permite a los Tribunales Contenciosos Administrativos el control de esas decisiones.

Se valora de forma positiva el hecho de que el texto establezca expresamente que los ingresos procedentes de la enajenación de terrenos, incluidos en el Patrimonio Público del Suelo, así como los aprovechamientos que se obtengan por la cesión de estos terrenos se aplicarán a la conservación y ampliación de dichos patrimonios. No obstante, parece conveniente modificar los términos en los que se redacta esta afectación, introduciendo una cláusula genérica en la que se especifique que se destinará al Patrimonio Público del Suelo cualquier ingreso procedente del mismo como el arrendamiento o canon de superficie.

Igualmente, consideramos correcto incorporar dos nuevas letras al Artículo 75.2, que regula el destino de los ingresos del Patrimonio Público del Suelo: **“d) Rehabilitación del patrimonio histórico cultural. e) Conservación, protección o recuperación del medio físico natural en zonas declaradas de especial protección”.**

Se propone la siguiente redacción del Artículo 75:

**“1. Los terrenos y construcciones que integren los patrimonios públicos de suelo deberán ser destinados, de acuerdo con su calificación urbanística, a:**

**a) Con carácter preferente a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o que comporten un precio limitado en venta o alquiler.**

**b) Con carácter excepcional a usos declarados de interés público, bien por disposición normativa previa o del planeamiento, bien por decisión del órgano competente de la Administración que corresponda.**

**c) Cualesquiera de los usos, incluso lucrativos, admitidos por el planeamiento, cuando resulte imprescindible para la ejecución de éste y tal destino redunde en una mejor gestión del correspondiente patrimonio público y así se declare motivadamente por la Administración titular por su interés público y social, previo trámite de información pública.**

**2. La totalidad de los ingresos, así como los recursos derivados de la propia gestión y explotación de los patrimonios públicos del suelo se destinarán a:**

**a) La conservación, mejora, ampliación, urbanización y, en general, gestión urbanística de los propios bienes del correspondiente patrimonio público del suelo.**

**b) La promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o que comporten un precio limitado en venta de alquiler.**

**c) La ejecución de Actuaciones públicas o el fomento de actuaciones privadas, previstas en el planeamiento, para la mejora, conservación y rehabilitación de zonas degradadas o de edificación en la ciudad consolidada.**

**d) La rehabilitación del patrimonio histórico cultural.**

**e) La conservación, protección o recuperación del medio físico natural en zonas declaradas de especial protección”.**

#### **Artículo 78. “Delimitación de áreas”**

El Anteproyecto de Ley introduce en este Artículo la posibilidad de que la Junta de Andalucía y los Municipios puedan delimitar áreas en las que las transmisiones onerosas de terceros y edificaciones queden sujetas al ejercicio de los derechos del tanteo y de retracto.

En este sentido se quiere señalar la preocupación del Grupo II de este Consejo por las posibles incertidumbres y la inseguridad en el tráfico inmobiliario que puede derivarse del alcance y extensión de estas facultades y del ejercicio de estos derechos, por lo que recomienda regular más precisamente esta facultad de delimitación de zonas y ejercicio de esos derechos.

#### **Artículo 101. “Régimen de la reparcelación”**

Consideramos necesario dar una nueva redacción al Artículo 101 del texto, donde se regula el régimen jurídico de la reparcelación, dado que no se establece con claridad el régimen de la notificación fehacientemente a los afectados por la reparcelación y el régimen de su publicación. Por tanto, proponemos la siguiente redacción del Artículo 101:



**“1. Reglamentariamente se determinará:**

**a) Los supuestos en que sea innecesaria la reparcelación y en los que no se produce, por tanto, la situación a la que se refiere el número 4 del artículo anterior.**

**b) La iniciativa y el contenido sustantivo y documental de la reparcelación.**

**c) El procedimiento de aprobación de la reparcelación que, en todo caso, habrá de ajustarse a las siguientes reglas:**

**1ª) Información pública por plazo mínimo de veinte días y notificación fehaciente e individual a todos los propietarios incluidos en la unidad de ejecución así como a todos los propietarios que se vean afectados en sus legítimos intereses.**

**3ª) Audiencia por plazo de quince días tras la notificación individual de los titulares no tenidos en cuenta y a los afectados por modificaciones, sin necesidad de nueva información pública, de los titulares registrales no tenidos en cuenta en la elaboración del proyecto de reparcelación y aquéllos que resulten afectados por modificaciones acordadas tras el período de información pública.**

**5ª) la publicación en el Boletín Oficial correspondiente, en el periódico de más difusión y en el tablón de anuncios de la Administración de la que emana la resolución.”**

#### **Artículo 104. “Reparcelación voluntaria y reparcelación forzosa”**

El Anteproyecto recoge tanto la reparcelación voluntaria como forzosa para el caso de propietarios incumplidores en el Artículo 104.

Consideramos acertada la redacción de este precepto, si bien observamos un error en el Punto 3., dado que se dice: “...necesaria para la ejecución del instrumento planeamiento” y debe decirse “...necesaria para la ejecución del instrumento de planeamiento”.

#### **Artículo 106. “Delimitación de las unidades de ejecución”**

Consideramos correcta la redacción de este precepto, así como los que integran el capítulo, si bien apreciamos la existencia de un error en el Punto 2., dado que al final se establece “instrumento planeamiento”, cuando la expresión correcta es “instrumento de planeamiento”.

#### **Artículo 117. “Gestión indirecta por concesión del sistema a iniciativa de agente urbanizador”**

Este precepto se ubica dentro del Sistema de Expropiación e introduce como principal novedad la figura del agente urbanizador como una opción de gestión indirecta en la urbanización, tras el incumplimiento de deberes urbanísticos en el sistema de ejecución por compensación.

Puede ejercer la iniciativa, como agente urbanizador, cualquier persona que haya instado la declaración del incumplimiento de deberes urbanísticos en el sistema de ejecución por Compensación.

Se propone introducir varias reformas en este precepto:

- 1) Cambiar el término dinero por la expresión **“aportación dineraria”**.
- 2) Modificar en el Punto 3) de la letra A) el Artículo determinado **“el”** que viene previsto delante del sustantivo desarrollo por **“al”**.
- 3) Dar una nueva redacción al Párrafo a) de la Letra B): que recoja la necesidad de notificación a los propietarios afectados. Es decir: **“En caso de que la iniciativa presentada cumpla la normativa de aplicación, el Ayuntamiento resolverá sobre su aprobación previa que notificará a los propietarios de los terrenos afectados y la expondrá a información pública para la presentación de alegaciones”**.

#### **Artículo 119. “Adjudicación de la concesión”**

En la Regla 1ª del Punto 1 de este precepto observamos la utilización de la palabra obra en singular y lo correcto es emplearla en plural: “...y los costes de las obras más adecuados”.

#### **Artículo 128. “Liquidación de la actuación”**

Por cuestiones de redacción y de precisión jurídica, consideramos más correcto dar la siguiente redacción al Artículo 128.1:

**“Concluidas las obras de urbanización y recibidas éstas definitivamente por la Administración competente, se elaborará, por la entidad responsable de la ejecución, la cuenta de liquidación de la actuación”**.

#### **Artículo 134. “La Junta de Compensación”**

En el Artículo 134 observamos un error, pues se remite al Artículo 112 del texto y debería remitirse al 111, precepto que regula las Entidades urbanísticas colaboradoras.

#### **Artículo 150. “Expropiación y ejecución mediante sustitución por incumplimiento del deber de edificación”**

En este Artículo se instrumenta otro mecanismo para impulsar la actividad en la edificación o bien para el correcto mantenimiento de lo ya edificado. En estos procesos, la publicidad de las distintas situaciones de las parcelas y solares es indispensable para garantizar no sólo para la efectividad del mecanismo sino también la igualdad de oportunidades y la transparencia.

Por ello, se propone que no sólo se incluyan en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas, los solares y los edificios en los que no se hayan comenzado las

obras dentro del plazo fijado al efecto, sino también los últimos requerimientos de la Administración cuyo incumplimiento determinará la ejecución por sustitución.

Por ello, se propone que en número 1 del Artículo 150 se añada la obligación de anotar en ese Registro el último requerimiento de la Administración.

Así, se propone que se añada lo siguiente: *“... formular a los propietarios requerimientos para el cumplimiento del deber de edificación en un último y definitivo plazo de un año, requerimiento que deberá hacerse constar necesariamente en el referido Registro”*.

Del mismo modo, se deberá establecer esta cautela para el supuesto del agente urbanizador, por lo que se deberá incluir en el artículo correspondiente.

### **Artículo 157. “Situación legal de ruina urbanística”**

Resulta criticable el hecho de que en el Artículo 157.1 se delimite la situación legal de ruina cuando el coste de las reparaciones necesarias para devolver a la que esté en situación de manifiesto deterioro la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructurales supere el límite del deber normal de conservación., porque se establece un concepto jurídico indeterminado que genera inseguridad jurídica y fuente de numerosos problemas. Recomendamos, por ello, una mayor concreción.

Observamos que en el Artículo 157 existen dos puntos 3, debiéndosele colocar a uno el Número 4 y al Número 4 actual, el Número 5. Además, en el Punto 3, que pasa a ser el Punto 4, debe modificarse la expresión *“en cualquier caso”* por *“en cualquier otro caso”*.

En este mismo punto se establece el plazo de seis, sin especificar nada más. Consideramos que se refiere al plazo de seis meses, por lo que se ha de añadir la expresión *“meses”*.

### **Artículo 158. “Órdenes de ejecución de obras de conservación y mejora”**

En el Artículo 158.1 es necesario sustituir el término *“podrán”*, por *“deberán”*, dado que las órdenes de ejecución de obras de conservación y mejora no suponen una potestad sino una obligación de garantía de la seguridad ciudadana. No dictar dichas órdenes implica descuidar las más elementales obligaciones de velar por la seguridad de los ciudadanos. Igualmente, se ha de modificar el término *“ambiente”*, recogido en el segundo párrafo del Punto 1, por el de *“entorno”*, dado que la adaptación de los edificios nunca lo es respecto al ambiente, sino al entorno urbanístico.

*“Los Municipios deberán dictar órdenes de ejecución de obras de reparación, conservación y rehabilitación de edificios y construcciones deteriorados o en condiciones deficientes para su uso efectivo legítimo”*.

*“Los Municipios estarán habilitados, además, para dictar órdenes de ejecución de obras de mejora en toda clase de edificios para su adaptación al entorno. Los trabajos*

*y las obras ordenados deberán referirse a elementos ornamentales y secundarios del inmueble de que se trate, pretender la restitución de su aspecto originario o coadyuvar a su mejor conservación”.*

#### **Artículo 159. “Ruina física inminente”**

Observamos un error en el Punto 2. Un error, dado que se establece que *“las indemnizaciones que satisfaga el Municipio serán repercutibles en el propietario”*. Consideramos que la redacción correcta es *“...serán repercutibles al propietario”*

#### **Artículo 177. “Inscripción en el Registro de la Propiedad de actos administrativos”**

Consideramos conveniente reforzar el status del ciudadano de manera que, además de la propia Administración, pueda también este instar la inscripción de los actos a que se refiere el precepto. En consecuencia, proponemos la siguiente redacción del Número 2. del Artículo 177.

***“2. El acceso al Registro de la Propiedad a que se refiere el número anterior se instará por el ciudadano interesado en el respectivo expediente así como por la Administración actuante...”***

#### **Artículo 178. “Información y publicidad en obras”**

En líneas generales, consideramos acertada la redacción de estos preceptos, si bien consideramos insuficiente la redacción del Artículo 178. Proponemos la siguiente redacción:

***“1. En toda obra de urbanización, construcción o edificación, e instalación, será preceptivo disponer, desde su inicio, mediante un cartel visible desde la vía pública, la información relativa al tipo de obra, su fecha de comienzo, finalización, así como los datos relativos a la documentación de la actuación urbanística objeto de ejecución, incluida el otorgamiento de las correspondiente licencias y las empresas promotoras y constructoras.***

***2. La publicidad que se haga de la obra en los medios de información, así como los medios de publicidad especializados en materia de urbanismo deberá comprender la anterior información sin que en ningún caso puedan omitir dato alguno, así como contener indicación alguna disconforme con la ordenación urbanística ni susceptible de inducir a error a los adquirentes sobre las restantes condiciones urbanísticas de ejecución”.***

***3. En todo caso, la información a que se refieren los números anteriores habrá de garantizar los derechos de los consumidores y usuarios, contemplados en la normativa sectorial correspondiente.”***

#### **Artículo 203. “Exclusión de beneficios económicos”**

Consideramos necesario modificar la redacción del Artículo 203, dado que este precepto se limita a establecer que las infracciones urbanísticas en ningún caso podrán re-

poner beneficio alguno a sus responsables, incrementándose la cuantía de la multa en caso contrario. El precepto debe establecer no sólo la prohibición de que las infracciones reporten un beneficio para los responsables, sino fijar una cuantía superior mínima de las sanciones a imponer, dado que en caso contrario no se consigue el fin disuasorio de toda disposición sancionadora.

Proponemos incorporar en el inciso final del Número 1 del precepto la siguiente mención:

*“...cuando la suma de la multa y el coste de la reposición de la realidad física alterada al estado anterior a la comisión de la infracción arroje una cifra inferior a dicho beneficio, se incrementará la cuantía de la multa hasta alcanzar, como límite, el treinta por ciento superior al montante del referido beneficio”.*

### **Artículo 208. “Clases de infracciones y tipos legales”**

Este Artículo clarifica las sanciones y su graduación. No obstante, en su número 2, Letra a), al definir las sanciones leves incluye a las empresas suministradoras que prestan determinados servicios sin exigir la acreditación de la correspondiente licencia, lo cual parece absolutamente desproporcionado y ajeno a la realidad socioeconómica.

Por ello planteamos que tal calificación debería limitarse a los supuestos en los que se haya adoptado la decisión de suspensión cautelar de la obra o existieran indicios notorios de falta de la licencia. En otro caso se impondrían unas obligaciones excesivas a unos suministradoras, más allá de lo razonable.

### **Artículo 225. “Actos con incidencia en bienes o espacios de valor arquitectónico, histórico o cultural”**

Hemos de hacer una especial referencia al Artículo 225, donde se sancionan los “actos con incidencia en bienes o espacios de valor arquitectónico, histórico o cultural”. En este precepto se sanciona con multa del doscientos al trescientos por ciento del valor de lo destruido o alterado o del cien al ciento cincuenta por ciento del valor de lo destruido. La segunda de las sanciones se aplica cuando los bienes destruidos gozan de una protección de grado inferior.

Pero este no es un criterio válido de cuantificación de las sanciones, por varias razones:

1. La especial dificultad para valorar económicamente el valor de los bienes arqueológicos.
2. El enorme peligro que este criterio conlleva, pues ello reduce el problema de la conservación del Patrimonio Arqueológico a un mero cálculo. Siempre que la sanción aplicable a la destrucción de un bien integrante del Patrimonio histórico sea inferior al beneficio obtenible, éste quedará destruido.

Consideramos que en estos casos las sanciones deben ser muy superiores, pues de lo contrario pierden parte de su eficacia indemnizatoria. Así, proponemos incorporar en el precepto, con carácter disuasorio que el límite de las sanciones aplicables esté en función de la gravedad de los actos cometidos; de esta manera en el supuesto previsto en el Número 1, se deberá indicar que el límite de la sanción podrá ser de hasta cien millones de pesetas y en el supuesto descrito en el Número 2, un límite de hasta cincuenta millones de pesetas. Dichas cifras coinciden con lo previsto en la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía.

#### **DISPOSICIONES ADICIONALES, TRANSITORIAS, DEROGATORIA Y FINAL**

Se contienen cuatro Disposiciones Adicionales. En la Primera se determina el régimen del subsuelo sin aprovechamiento urbanístico, regulación a todas luces insuficiente al dejar sin resolver si la *“presunción de subsuelo público”* por lo que se ha propuesto su incorporación al Artículo 1.



# DICTAMEN 3/2001 DEL CONSEJO ECONOMICO SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LOS DERECHOS DE ALTA Y DE INSPECCIÓN A PERCIBIR POR LAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE GASES COMBUSTIBLES POR CANALIZACIÓN QUE OPEREN EN EL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
18 de julio de 2001*

## ÍNDICE

- I. ANTECEDENTES**
- II. CONTENIDO**
- III. OBSERVACIONES GENERALES**
- IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**
- V. CONCLUSIONES**





## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía en virtud del Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los proyectos de decretos que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial transcendencia en la regulación de materias socio-económicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 4 de julio de 2001 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito del Consejero de Empleo y Desarrollo Tecnológico solicitando, de conformidad con el Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno el pasado día 22 de mayo de 2001, emisión de Dictamen sobre Proyecto de Decreto, por el que se establece el régimen económico de los derechos de alta y de inspección a percibir por las empresas distribuidoras de gases combustibles por canalización que operen en el territorio de la Comunidad Autónoma Andaluza. La solicitud de Dictamen fue trasladada por la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Políticas Sectoriales de dicha institución con fecha 4 de julio.

## II. CONTENIDO

Con este Proyecto de Decreto se pretende establecer el régimen económico de los derechos de alta y de inspección a percibir por las empresas distribuidoras de gases combustibles por canalización que operen en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector Hidrocarburos, en su Título IV, Capítulo VII: "Régimen Económico", Artículo 91, Apartado 1, dispone que las actividades destinadas al suministro de combustibles gaseosos serán retribuidas económicamente, en la forma prevista en la presente Ley, con cargo a las tarifas, peajes y cánones que se determinen por el Gobierno y a los precios abonados por los clientes cualificados, en su caso y en su Apartado 3 establece que las Comunidades Autónomas, respecto a los distribuidores que desarrollen su actividad en su ámbito territorial, establecerán el régimen económico de los derechos de alta, así como los demás costes derivados de servicios necesarios para atender los requerimientos de suministros de los usuarios.

Este Proyecto de Decreto, consta de ocho Artículos y tres Disposiciones finales, estructurado de la siguiente forma:

### **ARTÍCULO 1. "EMPRESAS AFECTADAS"**

### **ARTÍCULO 2. "REQUISITOS PARA EL SUMINISTRO"**

### **ARTÍCULO 3. "DERECHOS OBJETO DEL RÉGIMEN ECONÓMICO"**

### **ARTÍCULO 4. "MÓDULOS Y CUANTÍAS APLICABLES"**

### **ARTÍCULO 5. "MODIFICACIONES DE CONTRATO"**

### **ARTÍCULO 6. "DERECHOS DE REENGANCHE"**

### **ARTÍCULO 7. "DERECHOS POR INSPECCIONES/COMPROBACIONES PERIÓDICAS"**

### **ARTICULO 8. "DESGLOSE"**

## **DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.* Indica que los módulos expuestos podrán ser actualizados mediante Orden del Consejero de Empleo y Desarrollo Tecnológico, teniendo en cuenta la variación del índice de precios al consumo

*Segunda.* Autoriza al Consejero de Empleo y Desarrollo Tecnológico para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo previsto en el presente Decreto.

*Tercera.* Establece la entrada en vigor del presente Decreto.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

Teniendo en cuenta la situación socioeconómica de nuestra comunidad, la evolución positiva que está teniendo el sector de la distribución de gas canalizado en Andalucía y consecuentemente el esfuerzo inversor que están realizando las empresas distribuidoras, así como las ventajas socioeconómicas que el mismo aporta al conjunto de la sociedad y al tejido industrial y empresarial, el Consejo Económico y Social de Andalucía valora positivamente los contenidos del presente Proyecto de Decreto.

Asimismo, en líneas generales, y salvo ciertas Observaciones al articulado que se realizan en este dictamen y que no desvirtúan el proyecto original, el Decreto da debido cumplimiento al desarrollo reglamentario que otorga a las distintas Comunidades Autónomas, el artículo 91.3 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector Hidrocarburos.

Por otra parte, se quiere resaltar que las tarifas máximas establecidas para los derechos de alta, así como los derechos de inspección, se adecuan a la realidad socioeconómica de nuestra Comunidad Autónoma, siendo comparativamente con otras Comunidades más bajas, lo que puede favorecer el proceso de expansión en el que actualmente se encuentra la distribución de combustibles gaseosos por canalización en Andalucía.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### Artículo 3. “Derechos objeto del Régimen Económico”

Se considera que la redacción dada en este Artículo, debería definir detalladamente las actividades que cubren el abono por parte de los usuarios de los Derechos de Alta y de Inspección.

Como garantía al usuario, debería exigirse a la empresa inspectora, que una vez realice la inspección, emita un documento acreditativo en el que relacione las deficiencias observadas, proponiéndose por lo tanto, la siguiente redacción al párrafo correspondiente a los Derechos de Inspección:

***“Derechos de Inspección, que compensan los costes justificados por las empresas con motivo de las visitas de inspección y comprobaciones previas o periódicas, de las instalaciones a las que se va a suministrar, debiéndose emitir por parte de la empresa suministradora, en su función de inspección, la redacción de un informe detallado del resultado de la inspección, con expresión de las deficiencias observadas.”***

### Artículo 5. “Modificaciones del contrato”

Se propone la siguiente redacción:

***“En el supuesto de ampliación de suministro, que implique cambio de módulo, y por lo tanto modificación del contrato, y si procediera realizar la inspección de la instalación, en el caso que así lo estableciera la reglamentación específica aplicable, la cantidad máxima a cobrar en concepto de derechos de inspección, será únicamente la diferencia entre la percibida en la contratación inicial y la que corresponda percibir según la modalidad del nuevo contrato”.***

### Artículo 7. “Derechos por Inspecciones/comprobaciones periódicas”

Se propone añadir al Segundo Párrafo lo siguiente:

***“El informe redactado sobre las deficiencias observadas, deberá recoger si estas son o no, consecuencia de la instalación, debiendo en el primer caso repercutir sobre la Empresa instaladora los gastos derivados de dicha inspección/comprobación periódica realizada”.***

### Artículo 8. “Desglose”

Teniendo en cuenta que los derechos de acometida son regulados a nivel nacional y no son objeto de regulación por el presente proyecto normativo, así como el beneficio que puede tener tanto para la empresa suministradora como para el consumidor final, la inclusión en una sola factura de los conceptos que aquí se regulan más los derechos de acometida, que en definitiva sumarían el coste total que tendría que soportar el usuario, proponemos aclarar el presente artículo con la siguiente redacción.

Se propone añadir al final del Artículo lo siguiente:

***“..., salvo aquellos otros conceptos regulados por otras administraciones, los cuales podrán incluirse en la factura siempre y cuando hayan sido asimismo previamente desglosados.”***

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las Observaciones al articulado presentadas en este Dictamen y en la medida de lo posible incorporarlas al Proyecto de Decreto.

Sevilla, 18 de julio de 2001

LA SECRETARIA DEL C.E.S. DE ANDALUCIA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº

LA PRESIDENTA DE C.E.S. DE ANDALUCIA

Fdo. Rosamar Prieto-Castro García-Alix

## VOTO PARTICULAR

### QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS FRANCISCO SÁNCHEZ LEGRÁN Y M<sup>a</sup> ANGELES REBOLLO SANZ, PERTENECIENTES AL GRUPO TERCERO

Los consejeros que suscriben, formulan el presente Voto particular, referido a los Artículos 3, 4, 6 y 7 del Proyecto de Decreto por el que se establece el Régimen Económico de los Derechos de Alta y de Inspección a percibir por las Empresas Distribuidoras de Gases Combustibles por Canalización que operen en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

**Artículos 3 y 4. “Consideramos necesario manifestar nuestro rechazo a la fijación de los denominados “Derechos de alta” y “Derechos de Inspección” tal como el proyecto lo recoge en sus artículos 3º y 4º, por entender que previamente a la fijación de cantidades se debe proceder a reglamentar las actividades que cubren los citados “derechos” y ello por las siguientes razones”**

La Ley de Hidrocarburos, Ley 34/1998 de 7 de octubre, establece que la actividad de distribución del gas es una actividad regulada, cuya finalidad tendrá por objeto establecer y aplicar principios comunes y establecer la suficiente igualdad entre quienes realizan la actividad en todo el territorio y la fijación de condiciones comunes equiparables para todos los usuarios.

Partiendo de dicho principio, entendemos que previamente a la fijación del régimen económico de los derechos de alta, deben definirse éstos, regulándose la correspondiente póliza de abono o contrato de suministro, tal como se señala en la propia enmienda propuesta por la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales, pero ello deberá ser aprobado mediante Real Decreto.

Resulta claro que con la nueva regulación el derecho de alta, el mismo se somete a un régimen de autorización administrativa que requiere previamente, y a efectos de salvaguarda del principio de igualdad de trato de todos los usuarios, que se defina y regule de forma reglamentaria el concepto de derecho de alta. Así la Ley de Hidrocarburos establece, en su Artículo 79.2, que los suministros a los consumidores en régimen de tarifa se registrarán por una póliza de abono o contrato aprobados mediante Real Decreto, donde en todo caso se integrarán estos denominados derechos de alta, tal y como dice el proyecto normativo que se nos remite. Este desarrollo normativo está pendiente de ser ejecutado, con su correspondiente trámite de audiencia a los representantes de los consumidores. A este respecto, y en relación con la propia definición del concepto, señalar que incluso hay bastantes discrepancias y que determinadas Comunidades Autónomas, como así se desprende de la documentación que se acompaña al Proyecto, (Navarra, País Vasco, ...), han entendido el derecho de alta o contratación de forma diferente a como ahora lo hace Andalucía, incluso así lo han hecho también determinadas empresas distribuidoras. Esta situación, donde no hay ni tan siquiera unanimidad a la hora de entender qué son los derechos de alta y qué actividades deben retribuir, atenta frontalmente con el principio anteriormente citado de igualdad de acceso al servicio de los usuarios y de equiparación de las condiciones del ser-



vicio para los mismos, al margen de no responder a la idea de planificación y coordinación de la actividad de distribución en todo el territorio, al contrario parece que cada Comunidad Autónoma va a regular de una forma esta materia, dando soluciones diferentes.

Por tanto y en conclusión, con carácter previo al establecimiento del régimen económico de los derechos de alta, debe estar el propio concepto definido y regulado normativamente en el ámbito que corresponde y que en este caso no puede ser por cada Comunidad Autónoma, sino tal como se ha indicado mediante Real Decreto que garantice unos principios comunes.

De otra parte, destacar que atendiendo a los costes que se pretenden retribuir con el denominado derecho de alta y que sí aparecen desglosados en el Borrador versión 4.0 de fecha 10-01-00, del Proyecto de Decreto del que hablamos, aunque dicho desglose ha sido omitido en la última versión informada, se incluyen partidas que consideramos son inherentes a la propia actividad de suministro y que pudieran ir retribuidas vía tarifa, excediendo de lo que ha de suponer en sí el coste específico del alta de un usuario (plataformas telefónicas de atención al cliente, documentación destinada a facturación, lectura y cobro, folletos o información general sobre el servicio,...).

Asimismo, tenemos que señalar que la norma propuesta confunde y entremezcla los términos, y las correspondientes actividades que engloban, de inspección primitiva, inspección periódica y comprobación periódica de la instalación, careciendo en este sentido del más mínimo rigor, lo cual ya es merecedor de la reprobación y el rechazo de los consejeros que representamos a los consumidores y usuarios. Se está contribuyendo con ello a aumentar la confusión que ya existe en el sector y que siempre ha redundado en perjuicio de los usuarios, y de sus derechos e intereses económicos, y en beneficio de las empresas instaladoras/distribuidoras.

Entendemos que antes de proceder a fijar cantidad alguna por el concepto de "Derechos de Inspección", hay que proceder como ya se han indicado para el "Derechos de alta", a la regulación de dicho concepto.

**Artículo 6. "La Ley de Hidrocarburos en su Artículo 83, establece que reglamentariamente se determinarán y regularán las condiciones y el procedimiento para el establecimiento de acometidas y el enganche de nuevos usuarios. Respecto de éste último entendemos que en todo caso también el reenganche debiera estar previamente regulado y definido, siendo improcedente que la norma en cuestión entre en la fijación de su coste directamente, lo que resulta del todo improcedente por cuanto atendiendo a lo anteriormente dicho no ha sido aún ni regulado ni definido qué se entiende por enganche, ni sus condiciones ni procedimiento"**

De otra parte de la literalidad de lo establecido en el Artículo 88.4 de la Ley de Hidrocarburos se desprende que no procede el cobro de derechos de reenganche ya que sólo exige para la reconexión del suministro tras la suspensión del mismo por impago, el pago de lo adeudado sin que se haga mención alguna a la posibilidad de cobro de derechos de reenganche. Por último indicar que aún grava más la situación del usuario el he-

cho de que para la determinación de este pretendido “derecho de reenganche” se hayan tomado como base los derechos de inspección, de mayor importe, y no los de alta.

**Artículo 7. “La Actividad de distribución al definirse como actividad regulada se enmarca dentro de unos límites o principios básicos y está sometida a la normativa vigente en la materia: Ley de Hidrocarburos y demás normativa de desarrollo en vigor. Así, en este sentido y entre las responsabilidades que competen a la empresa suministradora antes de iniciar el suministro, responsabilidades reconocidas y reguladas en el art. 83 de la Ley 34/1998 de 7 de octubre, vienen a establecerse auténticas labores de inspección, tanto de forma previa como periódica de las instalaciones interiores a cargo de la empresa distribuidora, la una imprescindible para iniciar el suministro y las otras a lo largo del tiempo, responsabilidades totalmente distintas, y entendemos que compatibles, con la comprobación periódica que también compete al usuario y que éste costea. Consideramos por ello que las obligaciones impuestas a las distribuidoras deben ser con cargo a las mismas como auténtica responsable al igual que las establecidas al usuario son soportadas por el mismo”**

Así se pretende que el usuario, que ya ha costeado la ejecución de la instalación, en este caso actividad realizada por una empresa instaladora, la cual debe realizar también pruebas de comprobación de la instalación y emitir los correspondientes certificados de idoneidad (Orden de 17 de diciembre de 1985) y que debe también sufragar las correspondientes revisiones o comprobaciones periódicas que le competen, deba también soportar el coste de las obligaciones impuestas por Ley a la distribuidora, tanto de inspección o verificación primitiva como las periódicas que legalmente se establezcan o se le ocurran a ella en su facultad de inspección de las instalaciones de los usuarios. Esta regulación que ahora se pretende resulta del todo abusiva para el usuario quien no sólo soporta sus obligaciones sino también las de la empresa distribuidora y además por partida doble.

Si entre las obligaciones de éstas se definen las de realizar pruebas previas al suministro (aquellas que se establezcan reglamentariamente) y realizar visitas de inspección periódicas a las instalaciones de los usuarios, no nos cabe ninguna duda de que dichas obligaciones deben ser soportadas por el distribuidor, sin que corresponda su repercusión a los usuarios a través de ningún “Derecho de Inspección”.

Por último señalar, respecto de los costes que se pretenden repercutir con el precio fijado para los derechos de inspección que, siguiendo el borrador del Proyecto de Decreto versión 4.0 de fecha 10-01-00, se incluyen costes dudosos y de extrema ambigüedad en su definición, así se incluyen los derivados de “la información, avisos y correspondencia con los usuarios” a modo de ejemplo, que refuerza aún más si cabe nuestra oposición al cobro de los mismos.

Sevilla, 20 de julio de 2001

Fdo. Francisco Sánchez Legrán

Fdo. M<sup>a</sup> Ángeles Rebollo Sanz



# DICTAMEN 4/2001 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
17 de octubre de 2001*

## **INDICE**

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía en virtud del Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Leyes que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial transcendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el 28 de septiembre de 2001 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito del Viceconsejero de Empleo y Desarrollo Tecnológico solicitando, de conformidad con el Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno de 22 de mayo de 2001, emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Creación del Servicio Andaluz de Empleo.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Empleo y Formación de dicha institución con fecha 28 de septiembre de 2001.

## II. CONTENIDO

Con este Anteproyecto de Ley de Creación del Servicio Andaluz de Empleo, se pretende configurar un organismo público coparticipado por agentes sociales y económicos más representativos en Andalucía siguiendo la línea de concertación iniciada por el Gobierno de la Comunidad Autónoma, todo ello para dar una estructura operativa y territorializada al desarrollo de las políticas de empleo, posibilitando una gestión integral y coordinada de las mismas.

La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene asignada competencias de ejecución de la Legislación del Estado en materia laboral y asimismo le corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre fomento y planificación de la actividad económica en Andalucía, Artículos 17.2 y 18.1 del Estatuto de Autónoma. Este Anteproyecto consta de 19 Artículos, una Disposición Adicional, tres Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y cuatro Finales. El articulado se encuentra distribuido en los siguientes Capítulos.

**CAPÍTULO I. Naturaleza y atribuciones** (Artículos 1 a 5)

**CAPÍTULO II. Organos del Servicio Andaluz de Empleo** (Artículos 6 a 13)

**CAPÍTULO III. Régimen Económico y Financiero** (Artículos 14 a 16)

**CAPÍTULO IV. Personal** (Artículos 17 y 18)

**CAPÍTULO V. Régimen Jurídico** (Artículo 19)

El Capítulo I define el objeto y naturaleza del Servicio Andaluz de Empleo, así como los principios de organización y funcionamiento, funciones, competencias del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y atribuciones de la Consejería competente en materia de empleo.

El Capítulo II establece la estructura de los órganos del Servicio Andaluz, esto es: La Presidencia, El Consejo de Administración, la Dirección-Gerencia, las Direcciones Generales, Las Direcciones Provinciales, Las Comisiones Provinciales y El Consejo Asesor.

El Capítulo III fija los recursos económicos, así como su régimen presupuestario y el patrimonio del Servicio Andaluz de Empleo.

El Capítulo IV regula los Servicios Administrativos así como los Recursos Humanos.

El Capítulo V desarrolla el régimen jurídico que regirá los actos del Servicio Andaluz de Empleo

### DISPOSICION ADICIONAL ÚNICA

Subroga al Servicio Andaluz de Empleo, en todos los derechos y obligaciones contraídas por la Junta de Andalucía en las competencias que le han sido asignadas.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

*Primera.* Establece que, en un plazo de seis meses desde su entrada en vigor, el Consejo de Gobierno procederá a la reestructuración de órganos administrativos así como a la aprobación de la relación de puestos de trabajo en la medida que se considere precisa para la ejecución de la presente Ley.

*Segunda.* Regula que, hasta tanto se produzca la adaptación referida en la disposición anterior, en las materias de competencia del Servicio Andaluz de Empleo, éstas seguirán siendo ejercidas por los órganos que actualmente las tienen atribuidas.

*Tercera.* Fija un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, para que por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía se resuelva respecto a que Organos y Servicios del Servicio Andaluz de Empleo le será de aplicación lo establecido en el Artículo 85.3 de la Ley 5/83, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma Andaluza.

## DISPOSICION DEROGATORIA ÚNICA

Deroga las Disposiciones de igual o inferior rango en cuanto se oponga a lo dispuesto en la presente Ley.

## DISPOSICIONES FINALES

*Primera.* Autoriza al Consejo de Gobierno a dictar las Disposiciones necesarias y adoptar las medidas pertinentes para el desarrollo y ejecución de la presente Ley.

*Segunda.* La Consejería de Economía y Hacienda habilitará los créditos necesarios y realizará las oportunas modificaciones presupuestarias para la puesta en marcha, funcionamiento y ejercicio de las competencias del Servicio Andaluz de Empleo.

*Tercera.* Faculta al Consejo de Gobierno para integrar los recursos patrimoniales y operativos, así como los recursos humanos actualmente adscritos a las competencias en materia de empleo al Servicio Andaluz de Empleo.

*Cuarta.* Establece la entrada en vigor de la Ley.



### III. OBSERVACIONES GENERALES

El 23 de mayo de 2001, los sindicatos CCOO-A y UGT-A, la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA) y el Gobierno Andaluz firmaron el V Acuerdo de Concertación Social. La vigencia del acuerdo comprenderá los años 2001, 2002, 2003 y 2004.

El V Acuerdo de Concertación Social dedica el primer Capítulo a las políticas activas de empleo, el segundo a la creación, mejora e internacionalización de las empresas andaluzas, y el tercero de los ocho que lo componen está vinculado a los dos anteriores pues se trata de la sociedad del conocimiento (así se refiere a lo relacionado con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y con la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación).

En el Capítulo I, Apartado 6 se lee:

*“La ejecución de las políticas de empleo establecidas en este acuerdo así como aquellas otras que en un futuro pudieran ser transferidas a la Comunidad Autónoma andaluza, requieren de un marco institucional adecuado, que se configure como el servicio de empleo de Andalucía. Dicho servicio ha de dar respuesta a las demandas del mercado de trabajo andaluz, ofrecer servicios integrados a los demandantes de empleo y poner a disposición de las empresas ofertantes de empleo los candidatos más idóneos. Las partes firmantes consideran la figura de organismo autónomo como el más adecuado para el desempeño de estas funciones y han consensuado su modelo de funcionamiento”.*

Se cierra el Apartado con la enumeración de los principios conforme a los que funcionará el citado servicio.

Ejercer cotidianamente los derechos democráticos lleva, a veces, a la indiferencia. Lo cual es bueno porque significa que forman parte de la ciudadanía, como el aire que respira. La indiferencia, sin embargo, no valora o no aprecia o considera inútil la necesidad de defenderlos. El diálogo y la concertación entre los representantes sindicales, patronales y Gobierno andaluz forman parte de los derechos democráticos ejercidos por la sociedad andaluza.

Los interlocutores que han participado en la negociación de este acuerdo y de los cuatro anteriores intervienen en la sociedad desde ámbitos distintos, asumen responsabilidades y representaciones diferentes y defienden intereses y modelos sociales dispares. El compromiso con la sociedad andaluza les ha obligado a encontrar el denominador común en los temas tratados a lo largo de estos años. Y ahora adquieren otro compromiso pues el anteproyecto de ley incluye a los agentes sociales en los órganos de dirección y gestión junto con la Administración. Se constituye un organismo autónomo de carácter tripartito en cuanto a la presencia de Administración, organizaciones empresariales y sindicales y casi bipartito en cuanto a la paridad entre Administración y agentes sociales.

Al desarrollar los interlocutores sociales un papel de socios de pleno derecho se pretende lograr la mejor correspondencia entre las ofertas y las demandas de trabajo. En este aspecto en particular y en otros, acertadamente, el anteproyecto de ley por el

que se crea el Servicio Andaluz Empleo se enmarca dentro de la política y orientaciones de la Unión Europea, pues en el tema que tratamos es imposible aislarse de una realidad europea y mundial.

Según el Estatuto de Autonomía de Andalucía, el pleno empleo es uno de los objetivos de la Comunidad Autónoma. Este objetivo se ha tenido presente en todos los Acuerdos de Concertación Social desde 1987. Y en todos se ha manifestado la necesidad de fomentar un servicio público de empleo, al que inicialmente se llamó Andaluz de Colocación y que últimamente se le ha denominado Servicio Andaluz de Empleo. Se trata, pues, de una reclamación histórica.

La realidad social andaluza obliga a que los interlocutores sociales y el Gobierno andaluz se esfuercen constantemente en mejorar las condiciones de vida de los andaluces y andaluzas. En el camino hacia el pleno empleo, algunos grupos sociales padecen particulares obstáculos para obtener el primer empleo o un empleo de calidad o para moverse en el mercado laboral o para reincorporarse a un puesto de trabajo tras un largo paro. La edad (bien porque se es joven o bien porque se supera una edad caprichosamente "impuesta por el mercado") o ser mujer o ser emigrante añadirán dificultades a las dificultades.

No habrá políticas de gobierno ni acuerdos que logren mediatamente ese objetivo del Estatuto, pero sí puede haber políticas de gobierno o acuerdos que empeoren la situación. El Gobierno andaluz y los agentes sociales deben ser conscientes de ello. El discurso, los propósitos o las buenas intenciones, en todo lo que afecta al empleo, son cotejados de inmediato por el ciudadano o por la ciudadana: tiene o no tiene trabajo, en qué condiciones lo ejerce, cuánto tarda en encontrar otro si lo ha perdido, etc. Los estudios sociológicos aprecian constantemente que el paro es una de las principales preocupaciones, solo superada, en ocasiones, por el terrorismo. Los datos sobre el paro en Andalucía justifican esa preocupación. Un servicio público de empleo en Andalucía con el apoyo de la patronal y de los sindicatos mayoritarios es el instrumento adecuado para ayudar a los andaluces y andaluzas.

Aproximarse a los problemas del empleo es aproximarse a los problemas de los ciudadanos. El siguiente paso es resolver eficazmente los problemas. La creación, en estos momentos, del Servicio Andaluz de Empleo es oportuna porque une en un único servicio todas las políticas de empleo, actualmente distribuidas entre distintos programas, direcciones generales y consejerías, porque acerca un servicio público a quien lo necesita, y porque prevé que las funciones que se deriven de las transferencias se adscribirán al Servicio Andaluz de Empleo. Esta previsión, por otro lado, pone en evidencia que Andalucía todavía no tiene las competencias plenas en esta materia, por lo que la eficacia de este servicio podría quedar limitada, y constata las dificultades en el desarrollo del Estatuto de Autonomía.

El Anteproyecto, también con acierto, amplía la participación en el Servicio Andaluz de Empleo a otras administraciones y personas o entidades mediante la creación del Consejo Asesor (Artículo 13). Se supera, en este aspecto, a los servicios públicos de empleo existentes en España y en el resto de la Unión Europea.

Solamente se hacen dos Observaciones al articulado que podemos calificar de técnicas. En el fondo y en los propósitos del Anteproyecto se manifiesta un acuerdo unánime y ya se han señalado su oportunidad y acierto.

Sin embargo, debemos quejarnos de la redacción. El lenguaje administrativo está obligado a ser preciso y claro y a respetar las reglas de la gramática y de la ortografía españolas. La versión del anteproyecto que ha llegado a esta comisión tiene fecha de 11 de septiembre de 2001. Se suceden los errores gramaticales, ortográficos y de puntuación. La redacción del prólogo resulta extraordinariamente farragosa. Se unen en el primer Párrafo dos del Artículo 12 del Estatuto de Autonomía de tal forma que obligan al lector a comprobar si tal cosa se pudo aprobar por el Parlamento Andaluz. Se cita el Artículo 13 del Estatuto de tal manera que se entiende que el Servicio Andaluz de Empleo ya se mencionaba en la Ley Orgánica. Causa desasosiego leer que “El Servicio Andaluz de Empleo (...) nace siguiendo el curso de una estrategia integrada que posibilita la suma de esfuerzos de una pluralidad de instancias con un único objetivo”.

En cuanto a la ortografía, llama la atención el uso caprichoso de la mayúscula inicial en la palabra empleo. Tampoco se sigue ningún criterio para el uso de las mayúsculas en otros casos. Se omiten o se colocan mal algunas tildes y se ignora sistemáticamente la colocación de tildes en las mayúsculas. Las comas y los puntos no corren mejor suerte.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### PREÁMBULO

Añadir, en el último párrafo de la primera página, tras Confederación de Empresarios de Andalucía:

***“en su condición de organizaciones más representativas de acuerdo con la Ley Orgánica de Libertad Sindical y el Estatuto de los Trabajadores.”***

### Artículo 19.3

Sustituir *“recurso de alzada”* por ***“recurso ante el titular de la Consejería competente en materia de empleo.”***

## V. CONCLUSIONES

Se considera oportuna y acertada la elaboración de este Anteproyecto de Ley y se manifiesta el acuerdo con los propósitos y el contenido de su articulado. No obstante, entiende el CES de Andalucía, que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las observaciones realizadas en este Dictamen y en la medida de lo posible incorporarlas al Anteproyecto de Ley de creación del Servicio Andaluz de Empleo.

Sevilla, a 17 de octubre de 2001

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix

## VOTO PARTICULAR

### QUE PRESENTA EL CONSEJERO D. JUAN RAMÓN TRONCOSO PARDO, PERTENECIENTE AL GRUPO TERCERO

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Consejero que suscribe, en nombre de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, asociación que asume la defensa de la autonomía y los intereses locales en nuestra Comunidad Autónoma, considera irrenunciable en virtud de dicho compromiso, y por tanto esencial, que la Ley de creación del Servicio Andaluz de Empleo (SAE) contemple en el Artículo 8. El consejo de Administración, la presencia local en dicho órgano.

El importante papel que actualmente desempeñan las entidades locales en la creación de empleo y el desarrollo económico de sus pueblos y ciudades es de sobra conocido por todos los miembros del CES, además de elogiado y reconocido por reiterados pronunciamientos de las instituciones a las que representan.

Todos estamos de acuerdo en considerar prioritaria la consecución del pleno empleo, tal como se contempla en el Artículo 12 del Estatuto de Autonomía. Y nadie discute que para lograrlo es fundamental contar con una estructura operativa (SAE) que posibilite una gestión integral y coordinada de las políticas de empleo. Al objetivo del pleno empleo y a las características del SAE para lograrlo-expresamente recogidos ambos extremos en la Exposición de Motivos- debe responder el contenido de la ley y los órganos en ella contemplados.

Aceptando la importancia creciente del desarrollo local en la creación de empleo -actualmente la participación de las Corporaciones Locales en una realidad en la práctica de los programas de fomento y formación para el empleo en Andalucía- y habida cuenta de que el SAE debe ser quien coordine las políticas de empleo, parece razonable que haya representantes de dichos agentes públicos locales en el órgano de dirección del Servicio, como los hay de los agentes económicos y sociales. Los principales agentes en la creación de empleo deben tener presencia en el órgano de dirección responsable de coordinar las actuaciones de todos ellos.

En base a las anteriores premisas, a nuestro parecer incontestable, la carga de la prueba debe recaer en quien se oponga a la modificación del Párrafo 1 del Artículo 8 en el sentido que se propone.

Por otra parte, el análisis del Derecho autonómico comparado, pone de manifiesto que la composición de los órganos de dirección sólo se regulan por norma con rango de ley en dos casos: Aragón y Canarias. En Navarra, Baleares y Comunidad Valenciana la cuestión se resuelve reglamentariamente.

La ley de Aragón esculpe la representación local, la de Canarias la contempla. De lege ferenda la ley reguladora del Servicio Público de Empleo de Cataluña deberá atribuir dos

representantes a las asociaciones locales en el Consejo de Administración, de acuerdo con las previsiones del Punto 6 del Pacto por el empleo suscrito por el Presidente de la Generalidad, los Secretarios Generales de CCOO y UGT, el Presidente de Fomento del trabajo Nacional y el Presidente de PIMEC-SEFES (Se adjunta como documentación anexa).

Nuestra enmienda elude fijar un número determinado de vocales representantes de las entidades locales, encomendando dicha decisión a la ponderación que se haga por todas las entidades que están y debemos estar representados en el Consejo de Administración. Si se fija la designación de la representación local, encomendándola a la asociación más representativa local, encomendándola a la asociación más representativa como se hace en la legislación autonómica, y en concreto en la LEY 5/1997, de 26 de noviembre, Consejo Económico y Social de Andalucía.

Se adjunta el informe emitido por la Comisión de Promoción Económica y Empleo de la FAMP sobre el Anteproyecto de Ley por el que se crea el Servicio Andaluz de Empleo, así como diversa documentación sobre el papel de las entidades locales en la creación de empleo.

Por último, queremos llamar la atención sobre el escrito que el 17 de julio del presente año dirigió el Presidente de la FAM al Consejero de Empleo y Desarrollo Tecnológico respecto de la presencia local en el Consejo de Administración, que fue facilitado a los señores Consejeros en la documentación remitida por el CES dentro del apartado Trámite de Audiencia Previa.

## **ENMIENDA DE ADICIÓN**

Añadir un nuevo párrafo al Artículo 8.1 del siguiente tenor literal:

### ***“Artículo 8. “El Consejo de Administración”***

***“1. -Vocales designados por la federación o asociación de corporaciones locales de mayor implantación en el ámbito de la Comunidad Autónoma.”***

Fdo. Juan Ramón Troncoso Pardo

## VOTO PARTICULAR

### QUE PRESENTAN LOS CONSEJEROS D. ANTONIO ROMERO MORENO Y D. JUAN GARCÍA ZAFRA, PERTENECIENTES AL GRUPO TERCERO

Hemos de empezar diciendo que desde el punto de vista del sector a la que representamos no ha sido un buen criterio no contemplar a representantes de la Economía Social en la composición tanto del Consejo de Administración como del Consejo Asesor del Servicio Andaluz de Empleo.

Esta exclusión no está acorde con los objetivos ni con los principios que animan su organización y funcionamiento, entre ellos, la participación de los agentes sociales y económicos, la complementariedad y la coordinación de las actuaciones, y la racionalización.

La Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, a la que se adscribirá este Organismo, tiene entre sus centros directivos, una Dirección General específica de Economía Social. Existe por parte de estas instituciones un reconocimiento como agentes e interlocutores tanto a la Confederación como a las distintas federaciones de cooperativa y sociedades laborales. La especialidad de nuestro sector hace que no esté convenientemente representada en la gran masa empresarial tradicionalmente reconocida, y la cuál si encuentra sitio en los foros que ahora se establecen en esta Ley. La representatividad de nuestras organizaciones está fuera de toda duda y deben tener un lugar propio en ambos órganos del S.A.E.

Así, a finales de 2000, había en Andalucía 8.091 empresas entre cooperativas y sociedades laborales, lo que significa 1.546 más que en 1999, que finalizó con 6.545 empresas. Esto supone un crecimiento del 23,7%, durante el año pasado. Significa, en un solo periodo, más del doble del crecimiento del volumen del tejido empresarial andaluz general en el cuatrienio 1996-1999.

Respecto a su efecto sobre el empleo, la economía social se ha convertido en la primera empleadora en nuestra comunidad autónoma. El crecimiento para los socios en el quinquenio 1995-2000 ha sido de un 23,60% y para los trabajadores de un 50,84%. Teniendo en cuenta el importante peso de los socios trabajadores y laborales en el colectivo de socios, nos hacemos una idea del intenso ritmo de generación de empleo de los últimos años. Los empresarios autónomos, u ocupados por cuenta propia, constituyen un colectivo esencial en el tejido empresarial andaluz, y se encuadran, en general, dentro de la economía social. Como se refleja en el Informe Socioeconómico del CES 2000, la gran mayoría de las empresas andaluzas son empresarios individuales, si bien la mayoría del empleo existente es asalariado. Sin embargo, la transición hacia una mentalidad más emprendedora en nuestra comunidad autónoma es un hecho, hoy por hoy.

El papel de la Economía Social como colectivo empresarial con identidad propia está siendo fundamental y tiene visos de seguir en esa línea, con efectos evidentes en el fomento del empleo, formación para el empleo (se dedica de manera sistemática dinero del beneficio a formación), prospección del mercado de trabajo, intermediación laboral,



orientación laboral, fomento de vocaciones empresariales (forma jurídica por experiencia de los emprendedores), desarrollo del empleo local (incidencia especial en este ámbito, especial tendencia de aprovechamiento de recursos endógenos). La Economía Social debe contar con miembros en el Consejo de Administración, específicamente como vocales por parte de organización empresariales intersectoriales de economía social más representativa de Andalucía (criterio que cumple CEPES-A). En su defecto, y vistos los antecedentes, podría contemplarse un cuarto grupo de vocales, donde estuviéramos representados junto con universidades y corporaciones locales, otros agentes indispensables en un organismo de las características del que nos ocupa, y con los que la economía social tiene relaciones estrechas.

En su última instancia, pues parece tratarse de un órgano consultivo y con funciones aún no definidas, deberían contemplarse un número de vocales de economía social y de las Universidades en el Consejo Asesor. Aquí sí se ha contado con las corporaciones locales.

Sevilla, octubre de 2001

Fdo. Juan García Zafra  
Fdo. Antonio Romero Moreno





# DICTAMEN 5/2001 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCIA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PAREJAS DE HECHO

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
26 de noviembre de 2001*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que sea crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de leyes que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 5 de noviembre de 2001 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito del Excmo. Sr. Consejero de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía, solicitando, de conformidad con el Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno de 13 de marzo de 2001, emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Parejas de Hecho.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Políticas Sociales de dicha Institución con fecha 6 de noviembre de 2001.

## II. CONTENIDO

Con este Anteproyecto de Ley se pretende ofrecer un marco normativo para las parejas de hecho y extender a éstas los beneficios que el ordenamiento jurídico viene confiando expresamente a las uniones matrimoniales.

El Estatuto de Autonomía, en su Artículo 12, impulsa a la Comunidad Autónoma de Andalucía a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

Este Anteproyecto de Ley consta de 17 artículos, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales. El articulado se encuentra distribuido en los siguientes Capítulos:

### **CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES**

### **CAPÍTULO II. DE LAS RELACIONES PERSONALES**

### **CAPÍTULO III. DEL RÉGIMEN ECONÓMICO**

### **CAPÍTULO IV. DE LAS RELACIONES CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE ANDALUCÍA**

El Capítulo I define el concepto de pareja de hecho y establece unos principios para favorecer la libertad y la igualdad de sus miembros. Regula, asimismo, el régimen de acreditación y registro y los supuestos que dan lugar a la disolución de la misma.

El Capítulo II se ocupa de las relaciones personales en el marco de las parejas de hecho contemplando la posibilidad de constituir acogimientos familiares por sus miembros de forma conjunta.

El Capítulo III arbitra una fórmula contractual de carácter indicativo como modelo de colaboración y orientación para los integrantes de las parejas de hecho.

El Capítulo IV, partiendo de su equiparación al matrimonio, reconoce a las parejas de hecho un conjunto de servicios y prestaciones sociales.

### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA**

Establece la integración de las inscripciones registrales del Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad Autónoma de Andalucía a la entrada en vigor de esta Ley en el Registro previsto en la misma.

## DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA

Deroga las Disposiciones de igual o inferior rango en cuanto contradigan o se opongan a lo establecido en la presente Ley.

## DISPOSICIONES FINALES

*Primera.* Autoriza al Consejo de Gobierno para dictar las Disposiciones necesarias en desarrollo y ejecución de esta Ley.

*Segunda.* Establece la entrada en vigor de la Ley.



### III. OBSERVACIONES GENERALES

El Anteproyecto de Ley de Parejas de Hecho tiene por objeto amparar una realidad familiar existente en la sociedad andaluza, desprovista hasta ahora de un marco regulador suficiente.

La tendencia a una progresiva equiparación de las uniones de hecho a las matrimoniales viene siendo una realidad en los últimos años, tanto en el contexto del ordenamiento jurídico español como en el del derecho comparado.

Cierto es que las uniones de hecho, como modelo alternativo de familia, incorporan fórmulas nuevas y distintas que se caracterizan por la espontaneidad en la relación.

Entre estos modelos familiares se pueden reconocer los constituidos en torno a parejas del mismo sexo. La Ley de parejas de hecho es, evidentemente, de utilidad como instrumento para el reconocimiento gradual de una realidad hasta ahora ignorada y discriminada y para avanzar en la plena equiparación en derechos de este colectivo social.

En este contexto no se puede perder de vista el ámbito competencial que en la materia tiene nuestra Comunidad Autónoma. El Artículo 149.1.8 de la Constitución Española establece dentro de las competencias exclusivas del Estado la legislación civil y la ordenación de los Registros e Instrumentos Públicos.

Consideramos necesario que, desde las instancias de nuestra Comunidad Autónoma, se requiera al Gobierno de la Nación para que se acometan las

Reformas legislativas necesarias que permitan el matrimonio sin limitaciones por razón de sexo de los contrayentes y no excluir del marco de protección del Derecho y del Estado a aquellas personas que opten por una forma de relación afectiva conyugal, pero con una persona del mismo sexo.

Por ello el CES-A considera la conveniencia y necesidad de articular esta normativa con la de ámbito estatal al objeto de normalizar esta situación y evitar cualquier tipo de discriminación.

En este sentido y con sus inevitables limitaciones, salvo ciertas observaciones al articulado, se manifiesta un acuerdo sustancial con el Anteproyecto de Ley del que ya se han señalado su oportunidad y acierto y que, sin duda, contribuirá a proseguir en el proceso de equiparación de las distintas situaciones familiares existentes en nuestra sociedad.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

• **PROPONE INCLUIR EN EL TEXTO COMO ARTÍCULO 1 DEL ANTEPROYECTO DE LEY EL ARTÍCULO 1 DEL PRIMER BORRADOR:**

### **Artículo 1. "Principio de no discriminación"**

***"En la elaboración, interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico andaluz, nadie puede ser discriminado por razón del grupo familiar del que forma parte, tenga éste su origen en la filiación, en el matrimonio o en la unión estable de dos personas que convivan en análoga relación de afectividad a la conyugal, con independencia de su opción sexual."***

Este principio debe ser considerado como mandato imperativo que informe al conjunto del ordenamiento jurídico andaluz.

Para evitar modificaciones innecesarias se pueden refundir los actuales Artículos 1 y 2 en uno sólo, que quedaría así:

***"Artículo 2. "Objeto y ámbito de aplicación"***

***Artículo 3. "Definición"***

***"A los efectos de la presente Ley, se entenderá por pareja de hecho la unión de dos personas que convivan de una forma pública y estable en una relación de afectividad análoga a la conyugal".***

***Dentro del Punto 2 añadir un nuevo apartado:***

***"e) las personas incapacitadas judicialmente".***

### **Artículo 5. "Acreditación"**

***Apartado 2. "....ante el titular (o funcionario responsable) del órgano encargado del Registro correspondiente,..."***

El órgano es una ficción jurídica y la comparecencia se hará ante una persona física.

### **Artículo 6. "Registro de parejas de hecho"**

Relacionado con el Punto 3 y con el Artículo 7 se recomienda la posibilidad de promover de oficio la anulación de inscripciones registrales, no sólo por el falseamiento de datos en su constitución, sino cuando se haga un uso fraudulento de la misma haciendo pasar por existente una pareja de hecho en realidad disuelta.

### **Artículo 7. “Disolución”**

Se propone suprimir el Apartado 1.e).

Una unión de hecho llegará a su fin por el cese efectivo de la convivencia. Cuando por mutuo acuerdo o por ruptura unilateral la relación deja de existir la causa expresada en la letra e) no tiene razón de ser.

### **Artículo 10. “Protección de menores”**

Se propone suprimir *“... sin que en ningún caso la opción sexual pueda ser utilizada como factor negativo en la valoración de su idoneidad”*

### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA UNICA. INTEGRACIÓN DE INSCRIPCIONES REGISTRALES**

Habría que contemplar la integración de las inscripciones de los Registros de uniones de hecho actualmente existente en numerosos municipios andaluces.

Evidentemente, necesitaría de un proceso de homologación previo, por la Consejería a la que se adscribiera en el futuro el Registro y previa petición del Ayuntamiento, para que los requisitos exigidos en la inscripción fueran análogos al del Registro de Uniones de Hecho existente en la Administración de la Junta de Andalucía.

## V. CONCLUSIONES

Se considera oportuna y acertada la elaboración de este Anteproyecto de Ley y se manifiesta el acuerdo con los propósitos y el contenido de su articulado.

No obstante, entiende el CES de Andalucía, que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las observaciones realizadas en este Dictamen y en la medida de lo posible incorporarlas al Anteproyecto de Ley de Parejas de Hecho.

Sevilla, a 26 de noviembre de 2001

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix

## VOTO PARTICULAR

### QUE FORMULA EL CONSEJERO D. ANTONIO MOYA MONTERDE, EN NOMBRE DE TODOS LOS MIEMBROS DEL GRUPO II DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA

El Consejero que suscribe formula el presente Voto Particular en nombre del Grupo II, en relación con el Dictamen 5/2001, del Consejo Económico y Social de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley de Parejas de Hecho, sobre la base de las siguientes consideraciones:

**PRIMERA:** Por el presente Voto Particular, mostramos nuestra disconformidad con algunas valoraciones expresadas en el Dictamen, especialmente en su apartado III, "Observaciones generales", por cuanto entendemos que éste debería de haberse ceñido al estudio, análisis y propuesta de modificaciones, en su caso, de lo contenido en texto del Anteproyecto de Ley de Parejas de Hecho, cuyo objeto queda, por otra parte, claramente establecido en su Artículo 1, que dice:

*«La presente Ley tiene por objeto el establecimiento del régimen jurídico aplicable a las parejas de hecho en Andalucía».*

En este sentido, serían procedentes en la propuesta apreciaciones sobre el ámbito de aplicación, la definición de pareja de hecho, los principios generales, etcétera. Sin embargo, a nuestro entender, el contenido de la propuesta de Dictamen sobre el citado Anteproyecto que se presentó al Pleno del CES-A en su reunión del 26 de noviembre de 2001, se extralimita en alguno de sus puntos de la labor encomendada, que en el escrito de remisión quedaba claramente resumida como el "examen sobre la oportunidad socio-económica de dicha norma".

La propuesta de Dictamen no se limita al análisis de la regulación de las Parejas de Hecho, sino que realiza una serie de valoraciones que entendemos no son pertinentes.

En concreto, después de afirmar en el Segundo Párrafo del citado Apartado III, "Observaciones generales", que las uniones de hecho son un "modelo alternativo de la familia", en el sexto párrafo se afirma textualmente:

*"Consideramos necesario que, desde las instancias de nuestra Comunidad Autónoma, se requiera al Gobierno de la Nación para que se acometan las reformas legislativas necesarias que permitan el matrimonio sin limitaciones por razón de sexo de los contrayentes y no excluir del marco de protección del Derecho y del Estado a aquellas personas que opten por una forma de relación afectiva conyugal, pero con una persona del mismo sexo".*

Y continúa en el siguiente párrafo:

*"Por ello, el CES-A considera la conveniencia y necesidad de articular esta normativa con la de ámbito estatal al objeto de normalizar esta situación y evitar cualquier tipo de discriminación".*

A este respecto, consideramos que estas apreciaciones no solamente podrían exceder de las funciones del propio CES-A, reguladas en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, del CES-A, sino que además no se atienen a la realización de un dictamen sobre el contenido solicitado, en virtud del Apartado 1 del Artículo 44 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES-A, cual es, en este caso, el Anteproyecto de Ley de Parejas de Hecho.

En este sentido, no parece procedente aprovechar la elaboración de un Dictamen sobre una norma de contenido determinado, en cumplimiento de un encargo legalmente establecido por la Junta de Andalucía, para realizar un requerimiento relativo a otra materia ajena al propio texto normativo objeto del Dictamen, como es “el reconocimiento del matrimonio sin limitaciones por razón de sexo” que, en todo caso, habría de ser objeto de otro texto normativo, y cuyas competencias corresponden a otra Administración.

**SEGUNDA:** Junto a las consideraciones expuestas en el apartado anterior, entendemos que nuestra postura se fundamenta en los siguientes preceptos:

El Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, establece:

«Son funciones del Consejo Económico y Social de Andalucía:

*1. Emitir con carácter preceptivo, Informes sobre los anteproyectos de leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales y proyectos de decretos, que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las indicadas materias, exceptuándose los Anteproyectos de Ley de Presupuestos, sin perjuicio de que se informe al Consejo de su contenido simultáneamente a su remisión al Parlamento de Andalucía”*

Por su parte, el Apartado 1 del Artículo 44 del Reglamento de Organización y funcionamiento del CES-A, establece:

*“1. Las Comisiones de Trabajo se ocuparán de todos los estudios, informes y dictámenes que le sean entregados por el Pleno o la Comisión Permanente, según el procedimiento establecido en este Reglamento”*

**TERCERA:** En el escrito de remisión del Anteproyecto a los miembros de la Comisión de Trabajo de Políticas Sociales del CES-A, se comunicaba por la Secretaría General del Consejo que *“por acuerdo de la Comisión Permanente y mediante orden de la Presidenta, se traslada a esa Comisión de Trabajo la documentación recibida a fin de que por la misma se lleve a cabo el correspondiente examen sobre la oportunidad socio-económica de dicha norma y en base a la cual se emitirá el acuerdo previsto en el Artículo 44 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES-A”.*

**CUARTA:** Desde este Grupo II se valora la existencia de una regulación jurídica para las Parejas de Hecho, por cuanto supone un avance en la búsqueda de soluciones con-

cretas a problemas sociales de muchos ciudadanos. De esta manera, entendemos que se da respuesta a cuestiones que preocupan a la sociedad y para los cuales, además, es competente la Junta de Andalucía.

A mayor abundamiento, consideramos incluso que habría sido una buena oportunidad aprovechar este proyecto normativo para contemplar en su regulación otras realidades existentes en nuestra Comunidad Autónoma de convivencia de pareja entre personas, sin que el sexo de éstas fuera el argumento relevante.

No obstante lo anterior, y como ha quedado debidamente justificado, consideramos que no resulta procedente utilizar un Dictamen sobre una norma de contenido determinado como instrumento con el que requerir sobre otra materia ajena al propio texto normativo objeto del Dictamen, y cuyas competencias corresponden a otra Administración.

En Sevilla, a 28 de noviembre de 2001.

Fdo: Antonio Moya Monverde







# DICTAMEN 6/2001 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCIA SOBRE EL II PLAN ANDALUZ DE DROGAS Y ADICCIONES (2001-2007)

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
12 de diciembre de 2001*

## **INDICE**

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL TEXTO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que sea crea, tiene reconocida la función de elaborar los informes que, con carácter facultativo, sean solicitados por el Consejo de Gobierno acerca de los asuntos de carácter económico y social.

En este sentido, el pasado día 2 de octubre de 2001 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía, solicitando, de conformidad con el Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno de 13 de marzo de 2001, emisión de Dictamen sobre el borrador del II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones (2001-2007).

La solicitud de Dictamen fue trasladada por la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Políticas Sociales de dicha Institución con fecha 13 de noviembre de 2001.

## II. CONTENIDO

El II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones es un instrumento que pretende articular todas las actuaciones que se lleven a cabo en esta materia, con un horizonte temporal de siete años (2001-2007).

Se estructura en cuatro áreas de actuación:

- Prevención
- Atención sociosanitaria
- Incorporación social
- Formación, información e investigación científica

En cuanto a su contenido, se divide en dos tomos:

### **TOMO I**

#### **1) Presentación.**

Se expone que este II Plan pretende ser el instrumento fundamental, a través del cual se consoliden los avances realizados en los últimos años, así como el primer promotor de la innovación en la atención a los fenómenos propios del consumo de drogas, las drogodependencias y otras adicciones en la Comunidad Autónoma Andaluza.

#### **2) Metodología de elaboración.**

En este apartado se exponen las distintas fases por las que ha pasado este proyecto hasta convertirse en borrador, destacando que se ha contado en su elaboración con todas aquellas instituciones y entidades.

Que de alguna forma están implicadas en el fenómeno de las drogodependencias en la Comunidad Autónoma Andaluza.

#### **3) Análisis del fenómeno drogas en Andalucía.**

En este apartado se detalla la red de atención, definiendo los recursos que la componen y la normativa básica que fundamenta el Plan. Asimismo, se desarrollan las actuaciones realizadas según las áreas de intervención y se expone la evolución de la prevalencia del consumo de drogas en Andalucía.

#### **4) Evolución del consumo.**

Se estudia las prevalencias y patrones de consumo de las sustancias más relevantes en la

Comunidad Autónoma Andaluza así como se contempla los cambios observados en la demanda asistencial dentro del Sistema Andaluz de Información en Drogodependencias (SAID).

## **5) Líneas Generales.**

En este apartado se recogen todas las líneas de actuación destinadas a dar respuesta al fenómeno de las drogas, como son:

- Adaptación de la red de atención a las drogodependencias a las nuevas demandas y diversificación de la oferta terapéutica a las diferentes tipologías de usuarios
- Desarrollo de una red de emergencia social
- Impulso en el desarrollo de los programas de apoyo a la atención a las drogodependencias en las prisiones
- Impulsar con carácter prioritario la implantación de programas preventivos, abarcando los posibles ámbitos de actuación
- Desarrollo de programas específicos de prevención dirigidos a jóvenes y a las poblaciones de riesgo
- Desarrollo de una red de incorporación social adaptada a las necesidades individuales
- Desarrollo e impulso de la acción investigadora y formativa
- Seguir potenciando la participación de la iniciativa social en la construcción de las políticas de drogodependencias de la Comunidad Autónoma Andaluza.

## **6) Principios generales del II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones.**

Se exponen los principios básicos, que coinciden con los del Plan Andaluz de Servicios Sociales.

## **7) Organos de Coordinación, Gestión y Participación: competencias y funciones.**

Se contempla aquí la estructura regional y provincial de los distintos órganos de coordinación, gestión y participación previstos para el cumplimiento de los objetivos del Plan.

## **8) Sistema de evaluación del II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones.**

Se plantea un sistema de evaluación basado en una doble vertiente, evaluación y calidad, que nos permita definir la eficacia y eficiencia de las actuaciones previstas. La evaluación del Plan se hará teniendo en cuenta las cinco áreas de actuación que lo componen y utilizando una serie de instrumentos básicos que se contemplan en este apartado.

## **TOMO II**

### **1) Áreas de actuación.**

Se detallan las distintas actuaciones previstas en cada una de las áreas de actuación del Plan con la inclusión de líneas de trabajo, ámbitos e instrumentos de actuación, etc.

### **2) Objetivos y estrategias.**

Se detallan por áreas de actuación los objetivos generales, específicos y las estrategias a seguir para su consecución.

### **3) Medidas y Programas de la Administración Autónoma Andaluza que complementan y apoyan al II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones.**

En este apartado se exponen las distintas medidas y programas de actuación previstas por las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía que sirven de apoyo y de complemento a las actuaciones contenidas en este Plan.

## **PRESUPUESTO**

Se adjunta un cuadro donde se recogen las partidas presupuestarias previstas para los Capítulos II, IV, VI y VII, desglosadas en las cuatro áreas de actuación del Plan.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones pretende amparar las actuaciones que, desde un punto de vista programático, deben llevarse a cabo en materia de atención a la drogodependencia y las adicciones en el período 2002-2007, y a su vez dotar presupuestariamente los programas a desarrollar durante el ejercicio 2002.

Las líneas generales de II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones están recogidas en el Punto 6 del Tomo I y en el Anexo número 1 (Objetivos y líneas de actuación del II Plan andaluz sobre drogas y adicciones) del expediente remitido por la Consejería de Asuntos Sociales.

Resultaría difícil a este Consejo no compartir las actuaciones que en los citados documentos se recogen pues al ser enunciados sobre objetivos que se plasman de forma genérica no encuentra en ellos motivos para matizar, disentir o rechazar las mismas; es, sin embargo, al desarrollo de esas líneas generales y a las partidas presupuestarias que lo amparan, donde este Consejo quiere realizar las observaciones que a continuación se detallan.



## IV. OBSERVACIONES AL TEXTO

### TOMO I

Dentro de las líneas generales (Tomo I, Punto 5, Apartado 4) se recoge el final del párrafo tercero *“En cuanto a las actuaciones dirigidas a la población general se introducirán aquellas encaminadas a modificar actitudes que fomenten el respeto al consumo responsable”*. Si bien el fomento del respeto hacia las personas afectadas por problemas de drogas y adicciones es loable en sí mismo, el término “consumo responsable” no sólo introduce el subjetivismo evaluativo del grado de consumo que cada uno puede considerar responsable, sino que además no hace distinción entre las llamadas “drogas legales” y las no institucionalizadas.

Creemos que deben ser mensajes positivos, dirigidos al conjunto de la población, que contemplen la drogadicción y las adicciones en general como un problema de salud pública, los que faciliten el objetivo de fomentar el respeto hacia las personas consumidoras.

Esta observación es de carácter genérico y sería conveniente que en todos los documentos que abarca este “II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones” se matice este término. Considera este Consejo que nunca puede considerarse “consumo responsable” el consumo de sustancias que crean dependencia del individuo y que atenten simultáneamente contra su propia salud física o psíquica.

También se recoge en este mismo Punto 4, en su último Párrafo *“se abandonarán todas aquellas actuaciones de carácter represivo. Sin embargo se pretenderá el efectivo cumplimiento de la actual legislación en cuanto al control de la publicidad y venta de alcohol y tabaco, proporcionando una especial atención a aquellas medidas destinadas a la protección de menores”*.

Considera el CES-A, que corresponde al Gobierno de la Junta de Andalucía la tutela del cumplimiento de la Ley, por lo que el término “pretenderá” no debe significar sólo una voluntad en el objetivo mismo, sino que también la de poner en marcha actuaciones “represoras” que la legislación contempla por los incumplimientos de la misma.

El “bombardeo” constante sobre la población, con incidencia especial en los menores, para fomentar el consumo de alcohol y tabaco, incluso en eventos deportivos dirigidos a la población juvenil preocupa a este Consejo que observa que se está produciendo un alto grado de incumplimiento de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte y de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad.

Al Punto 7 (Organos de coordinación, gestión y participación: Competencias y funciones), en su Apartado 2.1, establece que *“los planes provinciales de drogas y adicciones, adaptados a las necesidades de cada provincia, que se elevarán para su aprobación al Comisionado para las Drogodependencias de la Consejería de Asuntos Sociales”*. Consideramos necesario que se garantice la homogeneidad y el equilibrio interprovincial de la atención a las drogodependencias así como la coordinación de las mismas.

Al Punto 8 (Sistemas de Evaluación del II Plan andaluz sobre drogas y adicciones). Se propone el desarrollo de un sistema de evaluación, que tendrá como base a las cinco áreas de actuación que la componen (prevención, reducción de riesgos y daños, atención sociosanitaria, incorporación social y área de información); siendo función de la Comisión de Evaluación el desarrollo de estas tareas evaluadoras, citándose, tanto fuentes como instrumentos para la realización de los distintos análisis y haciéndose mención a los tres tipos de grupos de indicadores de evaluación con los que se quiere trabajar: de resultado, de procesos y de prestación de servicios.

Ahora bien, en ningún momento del texto se hace referencia a la periodicidad con la que se irán realizando los informes de seguimiento y evaluación, así como el tipo de indicadores que se utilizarán como básicos (como mínimo). Lo que sí queda abierto es la posibilidad de contar con la opinión de todas aquellas personas y colectivos receptores de las intervenciones del mismo, al articular, en una segunda fase, un sistema para contar con su opinión a este respecto.

Parece obvio que todos aquellos programas que se inserten en la ejecución de este Plan, necesitarán de una propuesta de indicadores de evaluación y sería bueno que este sistema fuese coordinado. Ahora bien, también es cierto que el propio Plan en sí debería contar con un sistema de indicadores prefijado de antemano, que permitiría llevar a cabo un seguimiento y evaluación del mismo, y dicha batería de indicadores debería aparecer en el texto del propio Plan.

## TOMO II

En el Punto 1 "Áreas de Actuación" en su segundo párrafo y dentro del objetivo general recoge .... *"mediante la disminución de las consecuencias negativas del consumo y las adicciones ..."* Considera este Consejo que debe aclararse esta expresión pues la misma genera confusión al poder extraerse de la misma que las adicciones tienen algún efecto positivo. Proponemos sustituir la misma por ***"... mediante la ayuda para paliar las consecuencias negativas que conlleva el consumo y las adicciones..."***

En el Apartado 7, Párrafo cuarto, consideramos necesario corregir la expresión *"tendrá como población diana"* y sustituirla por ***"la prevención primaria se dirigirá fundamentalmente a niños, adolescentes y jóvenes"***. ***Y en el Párrafo 7, corregir esta misma expresión por "... sociosanitaria se centrará sobre aquellas personas que padecen problemas sanitarios a causa de su adicción a las drogas."***

En el Punto 1.1.- Área de Prevención, en el Párrafo 10, se recoge *"las intervenciones preventivas y aparecen tres ámbitos en los que se desarrollan: Comunitario, educativo y laboral"*. Se propone la inclusión de un cuarto ámbito: el familiar, desarrollándose acciones informativas y formativas para la prevención desde el ámbito familiar, dando a conocer a padres y familiares las pautas y comportamientos que ayudan a detectar los primeros contactos con drogas y sustancias aditivas de hijos y parientes.

Es en este ámbito donde quizás se una manera más inmediata puede detectarse el

problema, si bien para ello es necesario que el entorno familiar cuente con la suficiente información / formación no solo para detectarlo sino también para generar actitudes de ayuda que los afectados necesitan. Una medida adecuada sería la de fomentar acciones informativas/formativas, en colaboración con la Consejería de Educación, con las asociaciones de Padres, y desde la propia Consejería de Asuntos Sociales con las asociaciones que en diversos ámbitos de la sociedad integran al conjunto de la población, (Consumidores y usuarios, AA.VV. etc.).

## OBSERVACIONES AL PRESUPUESTO

Considerando la insuficiencia del Presupuesto para afrontar con amplitud un problema de la gravedad del que nos ocupa, como iremos viendo a lo largo del documento, entendemos que éste debería haber sido presentado en función de los objetivos del Plan, dotarlos económicamente y acompañar programas que se llevarían a cabo con su correspondiente dotación presupuestaria para el cumplimiento de dichos objetivos. La presentación global sólo conduce a la confusión y perjudica la posterior evaluación del Plan.

Hay una falta de concreción en todo el presupuesto del destino de cada una de las partidas, cómo se invertirán las misma y en que programas, sobre todo en lo referente al Capítulo IV, que concentra las mayores partidas de gastos dentro del presupuesto.

Encontramos grandes desigualdades territoriales en el presupuesto. Al desconocer los criterios utilizados en la determinación de las partidas presupuestarias, no podemos cotejar si existe o no una justa distribución entre ellos.

### DESGLOSE DEL PRESUPUESTO EN FUNCIÓN DE ÁREAS:

Se establecen en el Presupuesto 4 áreas de actuación, entre las que se distribuye el conjunto del gasto. Entendiendo que afrontar el problema de las adicciones requiere de una amplia participación social, y si bien la misma puede estar contemplada en las cuatro áreas establecidas, se entendería más adecuado la incorporación del **ÁREA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL**, dotándola de las partidas presupuestarias que de forma incoexas se reparten en el desglose del Presupuesto. Esta nueva área, dotada presupuestariamente, debería recoger de forma clara y de desglosada de las subvenciones que se recogen, los programas que se subvencionan y las entidades que los llevarían a cabo. También sería conveniente el desglose territorial de estas subvenciones, detallándose que parte de las subvenciones van dirigidas a mantenimiento, personal y programas.

Aún reconociendo la utilidad de los conciertos con entidades privadas, que vienen a complementar la actuación pública, no puede esto suponer una dejación de la responsabilidad que en este campo que tiene la Administración autonómica. Es por tanto necesario conocer con claridad que parte del conjunto de las partidas presupuestarias se destinan a la atención sociosanitaria por parte de la Administración y que parte se destina a conciertos con entidades privadas sin ánimo de lucro.

Debiéndose, por parte de la Administración exigir el máximo rigor en el control del gasto del dinero público, no sólo en el cumplimiento de los programas subvencionados, sino en la identificación de los medios materiales y humanos que para el desarrollo de los mismos se dispone. La exigencia de disponer de instalaciones adecuadas y de personal especializado para el desarrollo de programas, la distinción clara entre este personal y el voluntariado y el cumplimiento de la legislación en materia laboral debe ser una condición indispensable para que por parte de la Administración se concedan subvenciones. El control exigible a todo gasto de dinero público debe recogerse en los protocolos y/o convenios que den lugar a la obtención de subvenciones.

## ÁREA DE FORMACIÓN, INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

No se especifican las acciones y programas a desarrollar, por lo que no puede evaluarse la adecuación de las mismas a los objetivos de este II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones. Hubiese sido deseable el incorporar al expediente aquellas actuaciones comprometidas o previstas de llevar a cabo.

## ÁREA DE INTERVENCIÓN ASISTENCIAL

Se destinan 174.640.000.- Ptas. para “resto de Centros”. No se especifican cuáles son y que programas desarrollan, por lo que desde este Consejo consideramos necesario que se aclaren con el máximo detalle el destino de esta partida. Llama la atención al Consejo Económico Social de Andalucía, que se consignen 61.490.000.-Ptas para las comunidades terapéuticas públicas (Lopera y Buenos Aires), y que para otras cinco comunidades terapéuticas (Fundación Andaluza de atención para las Drogodependencias – FADA ), se consignen 700.000.000 ptas.

No se entiende sobre todo teniendo en cuenta que una de las principales ventajas que se aducen de estos organismos, a parte de la gestión privada, es el ahorro económico que supone. Al desconocer los programas que cada una de estas comunidades van a desarrollar, si son compromisos adquiridos por prorrogas de Convenios existente o programas plurianuales, no puede este Consejo más que trasladar esta observación y solicitar que por parte de la Consejería de Asuntos Sociales se aclare con el máximo detalle posible esta partida presupuestaria.

En lo relativo a la partida “CONVENIOS CON LAS DIPUTACIONES”: 830.681.000 ptas. entendemos van dirigidas a mantener toda la red de Centros asistenciales dependientes de estos organismos. Sería conveniente que en los Convenios vigentes o futuros, teniendo en cuenta que el II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones, establece que los equipos que atenderán estos centros estarán compuestos como mínimo por un médico/a y por un psicólogo/a, se establecieran estas exigencias. Lo cual nos lleva a pensar que la partida presupuestaria puede estar alejada de las necesidades reales que estos centros demandan.

## ÁREA DE PREVENCIÓN

Desde este Consejo se quiere llamar la atención sobre la partida de 4.000.000 ptas. para la prevención en el medio escolar. Cantidad insignificante dado el elevado número

de centros existentes y de la importancia que a la Prevención se le concede en este II Plan.

Habida cuenta que por parte de este Consejo se ha visto la conveniencia de incorporar un cuarto ámbito de prevención: El familiar, sería conveniente un reajuste de las partidas presupuestarias para atender las acciones a desarrollar en este nuevo ámbito de prevención.

Estima el Consejo Económico y Social de Andalucía la necesidad de fomentar la prevención en el ámbito laboral, para lo cual la firma de convenios con los agentes sociales se presenta como una fórmula aceptable para el desarrollo de programas en este ámbito, si bien se deberían contemplar partidas presupuestarias suficientes que posibiliten acciones encaminadas a ello.

La experiencia realizada en algunas empresas (tal como se recoge en la documentación anexa a este II Plan) se valora como positiva y en función de ello consideramos que debería haberse dado una mayor importancia a este campo de prevención.

Se recoge de nuevo una partida de 288.000.000 ptas., consignadas a programas de prevención llevados a cabo por entidades privadas. No se desglosan, sin embargo, estas entidades ni las acciones o programas que van a llevar a cabo. Tal como se ha expuesto anteriormente se desconoce por este Consejo si son compromisos vigentes por Convenios ya firmados, planes plurianuales, etc. no puede este Consejo, de nuevo, más que trasladar esta observación y solicitar que por parte de la Consejería de Asuntos Sociales se aclare con el máximo detalle posible esta partida presupuestaria.

Así mismo, se recoge una partida presupuestaria de 24.949.000 ptas. consignadas para "Resto de Centros" sin que se detallen que centros son ni que acciones o programas van a desarrollar.

## ÁREA DE INCORPORACIÓN SOCIAL

Habida cuenta que la filosofía de este II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones se concentra mucho en la Incorporación del drogodependiente al medio laboral, creemos debería haberse dado una mayor dotación presupuestaria. De lo recogido en el presupuesto, nuevamente nos encontramos con partidas que no detalladas que no especifican los programas a desarrollar, ni el método de control de los mismos, ni la repercusión que tienen en la Incorporación social de la población afectada.

Se repite como en áreas anteriores una partida de 288.000.000 ptas., para "Programas llevados a cabo con Entidades Privadas" sin aclarar a que entidades se refieren, que programas desarrollarán, si corresponden a Convenios en vigor, etc. No puede este Consejo, de nuevo, más que trasladar esta observación y solicitar que por parte de la Consejería de Asuntos Sociales se aclare con el máximo detalle posible esta partida presupuestaria.

Por último, este Consejo considera que este II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones, "olvida" en parte el problema de las adicciones a las llamadas "drogas legales" así como

las nuevas adicciones que se empiezan a detectar como consecuencia del mal uso de las nuevas tecnologías, la adicción a Internet, a las líneas eróticas, chat y party-line, empiezan a tener una incipiente repercusión social que sin duda habrán de ser tenidas en cuenta al objeto de poner en marcha mecanismos que prevengan las mismas.

## CONCLUSIÓN

Aún reconociendo que este II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones contribuye positivamente a combatir uno de los mayores problemas de nuestra sociedad, desde el Consejo Económico y Social de Andalucía, entendemos que atender las observaciones que por el mismo se realizan contribuiría a la mejora del Plan a la vez que concretaría las actuaciones y se acercaría a los ciudadanos afectados, o no, que son en última instancia hacia los que han de proyectarse todas las actuaciones.

Desde este Consejo se solicita que se impulsen las medidas normativas adecuadas al objeto de evitar contradicciones entre normas en la materia que nos ocupa. Considera finalmente el Consejo Económico y Social de Andalucía la conveniencia de poner en marcha este II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones.

## V. CONCLUSIONES

Se considera oportuna y acertada la elaboración de este II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones (2001-2007) y se manifiesta el acuerdo con los propósitos y el contenido del mismo. No obstante, entiende el CES de Andalucía, que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las observaciones realizadas en este Dictamen y en la medida de lo posible incorporarlas al citado Plan.

Sevilla, a 12 de diciembre de 2001

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

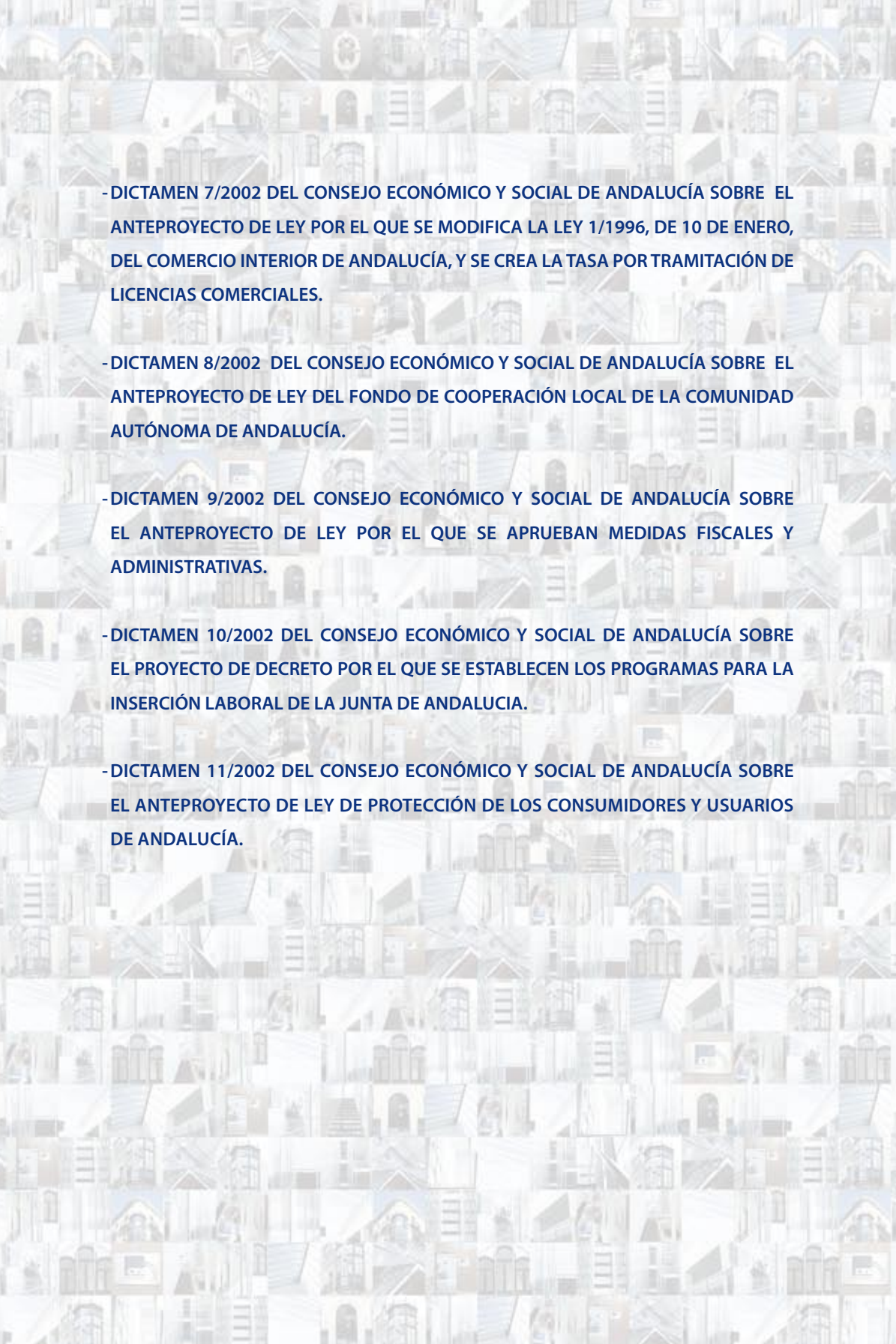
Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix





## DICTÁMENES DEL CES-A / AÑO 2002

- INFORME 1/2002 DE LA COMISIÓN DE TRABAJO DE EMPLEO Y FORMACIÓN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL TRABAJO DENOMINADO “LA SITUACIÓN DEL EMPLEO EN EL SECTOR TURÍSTICO DE ANDALUCÍA”.
- DICTAMEN 1/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL MARCO REGULADOR DE LAS AYUDAS DE INVESTIGACIÓN, DESARROLLO TECNOLÓGICO E INNOVACIÓN QUE SE CONCEDAN POR LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.
- DICTAMEN 2/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL BORRADOR DE DECRETO SOBRE INCENTIVOS, PROGRAMAS Y MEDIDAS DE FOMENTO A LA CREACIÓN DE EMPLEO Y AL AUTOEMPLEO.
- DICTAMEN 3/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL INSTITUTO ANDALUZ DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN AGRARIA, PESQUERA, ALIMENTARIA Y DE AGRICULTURA ECOLÓGICA.
- DICTAMEN 4/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AGENCIA ANDALUZA DE SEGURIDAD Y CALIDAD ALIMENTARIA.
- DICTAMEN 5/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE DECLARACIÓN DE VOLUNTAD VITAL ANTICIPADA.
- DICTAMEN 6/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DE LOS TRANSPORTES URBANOS Y METROPOLITANOS DE VIAJEROS EN ANDALUCÍA.



- DICTAMEN 7/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY 1/1996, DE 10 DE ENERO, DEL COMERCIO INTERIOR DE ANDALUCÍA, Y SE CREA LA TASA POR TRAMITACIÓN DE LICENCIAS COMERCIALES.

- DICTAMEN 8/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

- DICTAMEN 9/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE APRUEBAN MEDIDAS FISCALES Y ADMINISTRATIVAS.

- DICTAMEN 10/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS PROGRAMAS PARA LA INSERCIÓN LABORAL DE LA JUNTA DE ANDALUCIA.

- DICTAMEN 11/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE ANDALUCÍA.



# INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO DE EMPLEO Y FORMACIÓN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL TRABAJO DENOMINADO “LA SITUACIÓN DEL EMPLEO EN EL SECTOR TURÍSTICO DE ANDALUCÍA”

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
3 de julio de 2002*

Todos los organismos coinciden en la creciente importancia del turismo como actividad económica y su potencial futuro para la generación de riqueza y empleo. La Organización Mundial del Turismo y la Unión Europea prevén que el turismo va a crecer a un ritmo más rápido que la mayor parte de las actividades económicas y que los mercados turísticos sufrirán cambios importantes, por lo que es necesario preparar estrategias y programas adecuados tanto por las instituciones como por los operadores turísticos.

La industria turística se ha configurado a lo largo de los últimos años en España y Andalucía, como uno de los sectores más dinámicos y cuantitativamente más importantes en términos de generación de riqueza (medida a través del Producto Interior Bruto) y de empleo, contribuyendo de forma muy positiva a equilibrar la balanza de pagos.

Los datos de los últimos años, y en particular del año turístico 2001, ponen de manifiesto esa importancia creciente: el 19,2% del PIB andaluz de 1999 tiene relación directa o indirecta con el turismo.

En lo que se refiere al empleo, el sector turístico se caracteriza por un uso intensivo de la mano de obra, y esta es un elemento esencial en la prestación del servicio. De hecho, el volumen de mano de obra empleada por cliente es considerado un indicador básico de calidad, lo que potencialmente lo convierte en un sector estratégico en la generación de empleo.

El Pleno del Consejo Económico y Social de Andalucía aprobó un estudio sobre el sector a partir de los ítems elaborados por la Comisión de Empleo y Formación. El estudio se presentó en diciembre de 2001 elaborado por un grupo de profesores y profesoras de las universidades de Cádiz, Huelva y “Pablo Olavide” de Sevilla. Se justificaba el estudio en una región en la que el sector está creciendo continuamente, al menos desde el punto de vista de su aportación al PIB regional y al número de visitantes. A priori, Andalucía reúne las condiciones adecuadas para desarrollar este sector, pues atiende todas las variantes que se pueden demandar: sol y playa, nieve, cultura y patrimonio, espacios naturales, turismo rural...

El estudio presentado responde a lo que el CES de Andalucía pedía. Plantea nuevos campos de investigación bien para completar lo realizado o bien porque no se han podido abordar o bien porque han surgido en la elaboración del trabajo. También plantea algunas dificultades encontradas:

- Lo muy diverso del sector turístico o, dicho de otra manera, lo difícil de concretar las actividades relacionadas con este sector;
- las escasas o diversas o inexistentes estadísticas sobre el sector
- la poca colaboración de los gestores o empresarios en los estudios de campo (solamente se contestaron el 3% de las encuestas enviadas y no todas se devolvieron completas).

Así pues, no se trata de un trabajo definitivo sino de un punto de partida, de una referencia obligada a partir de ahora, que será necesario continuar y comparar con otros trabajos de diverso ámbito (autonómico, nacional e internacional).

El estudio se divide en ocho capítulos, que, además de la introducción, la descripción del contenido y metodología, y las conclusiones, comprenden el marco normativo, la negociación colectiva y las condiciones de trabajo, estadísticas e investigaciones sobre economía turística y su relación con el empleo, el mercado de trabajo, y la formación.

El análisis, los comentarios y las conclusiones de los autores no necesitan añadidos: provocan, sin duda, debate y controversia. Teniendo en cuenta que las estadísticas y sus números pueden ser interpretados hasta alcanzar conclusiones contrarias, cuánto más lo que se refiera a legislación y política o a condiciones de trabajo y requisitos de formación...

El Consejo Económico y Social llama la atención sobre algunos puntos del estudio, que agrupamos en cinco apartados. Es inevitable empezar por las contradicciones en las que vive el sector y que se pueden apreciar con más detalle en los apartados que siguen sobre empleo, jornada, salario y formación.

a) Contradicciones entre demanda y oferta de formación: no hay una correspondencia entre las demandas empresariales y la oferta de formación profesional reglada pues los ciclos formativos de Hostelería y Turismo representan el 3-4% de estas enseñanzas, en las que el mayor porcentaje es de los ciclos de Administración y Gestión, y Electricidad y Electrónica.

b) Entre los planes de formación continua acordados y las posibilidades de ejecución: la eventualidad y la jornada irregular impiden o dificultan la formación de los trabajadores y trabajadoras.

c) Entre la riqueza generada y el empleo creado: el peso cada vez mayor del sector en

la producción no se ha trasladado al empleo pues de un 9,13% del empleo total en el 90 se ha pasado a un 9,33% en el 99.

d) Entre el perfil del trabajador demandado y las condiciones de trabajo y salario: como se detalla más adelante, las exigencias de formación no tienen una correspondencia con el salario y la jornada del sector.

e) Entre los contratos a tiempo parcial y eventuales y la “fijeza estacional” de los puestos de trabajo.

f) Entre la estacionalidad y la escasa variación de empleos entre una estación y otra.

g) Entre la necesidad de programas institucionales y de planes a medio y largo plazo entre los protagonistas del sector y la fragmentación de la representación empresarial y sindical (o su ausencia en el caso de los trabajadores y trabajadoras).

h) Entre la necesidad de abrir nuevos canales comerciales frente a las grandes empresas mayoristas que dominan el mercado y el predominio abrumador de la pequeña empresa y los ocho convenios que reconocen categorías profesionales diferentes y jornadas y salarios también diversos.

i) Entre la consideración de primera industria de Andalucía y la escasa dedicación a la investigación de las tendencias del sector, de nuevos productos turísticos, del desarrollo de las nuevas tecnologías ...

## EMPLEO

a) Andalucía es la tercera comunidad autónoma por el número de ocupados en actividades relacionadas con el turismo en relación con la totalidad del empleo; Canarias y Baleares son las que más porcentaje presentan (20% y 17%). Entre el 10% y el 17%, aparecen Andalucía, Murcia, Cantabria, País Vasco, Aragón o Galicia.

b) Entre 1996-2000 el número de trabajadores ha aumentado menos que el de trabajadoras, y ha aumentado el número de trabajadores extranjeros.

c) En ese periodo la población activa no ha ganado peso en el conjunto regional; las que más han crecido son Madrid y la Comunidad Valenciana.

d) La fuerte demanda hotelera en los últimos años no está repercutiendo de forma notable en el empleo. El mercado de trabajo del sector hostelero evoluciona de forma inversa al mercado regional: si este crece aquel disminuye; si el regional disminuye, aumenta el hostelero. El aumento de la oferta de alojamientos y de las pernoctaciones no suponen un aumento de empleo. El número de desempleados ha disminuido menos que en los demás sectores y menos que en las demás regiones (excepto la Comunidad Valenciana). Cuando hay posibilidades de encontrar un empleo en un sector diferente al de la hostelería, los potenciales trabajadores prefieren eludir el sector hostelero.

e) La eventualidad es muy superior a las de otras comunidades con gran especialización turística como Baleares, Cataluña o País Valenciano: en Andalucía más de la mitad de los trabajadores no tienen una relación laboral estable (57% mujeres, 47% hombres).

La tendencia desde 1996 es a que aumente la estabilidad, las que menos se benefician son las mujeres; los datos son muy elocuentes: aumento de un 12% de contratos indefinidos para los hombres, un 0,5% para las mujeres; disminuye un 10,7% la temporalidad para los hombres, un 0,3% para las mujeres.

## JORNADA

a) Elevado número de horas pactadas en los convenios: superior a la de otros sectores con la excepción de los servicios domésticos.

b) Distribución irregular de la jornada.

c) Escasa regulación en el control de las horas extraordinarias.

d) Dificultades para ejecutar lo legislado sobre descanso semanal y diario.

e) Predomina la compensación económica del trabajo en festivos sobre la acumulación de los descansos.

f) Predomina la jornada completa, pero la que más aumenta es la parcial; la relación hombres-mujeres en jornada parcial es de un 8% y un 20,4%.

## SALARIO

a) Diversidad provincial, con pluses diversos.

b) En los convenios provinciales pesa excesivamente la antigüedad mientras que no hay referencias que tengan que ver con la formación o con la calidad del trabajo.

c) En los convenios no se valoran ni la formación ni la calidad del trabajo.

d) La inestabilidad laboral y las diferentes categorías profesionales reconocidas en cada convenio provincial dificultan tanto la movilidad geográfica e interna como la promoción.

e) La promoción queda en manos, casi exclusivamente, de la empresa.

## FORMACIÓN

a) La formación continua es difícil:

- Jornadas muy largas e irregulares.
- Rotación de trabajadores.
- Contratos a tiempo parcial, contratos temporales.
- Falta de centros de formación especializados que puedan adaptarse a las necesidades del empresario.
- Empresas pequeñas: el 61% de los trabajadores prestaba servicio, en el año 2000, en empresas de menos de 50 trabajadores, el 86,4% tiene menos de 5 trabajadores y el 97% menos de 20.

b) El 53,7% está adecuadamente formado en relación al puesto que ocupa, el 17,5% presenta sobreeducación y el 28,8% infraeducación. El 46,3% no tiene la formación adecuada al trabajo que realiza.

- El perfil del trabajador sobreeducado es una mujer licenciada universitaria menor de 24 años, con antigüedad inferior a un año, un contrato indefinido a tiempo parcial y que trabaja en las áreas de recepción o administración.
- El perfil del trabajador infraeducado es un varón de edad entre 45 y 54 años, con antigüedad de más de 9 años, analfabeto o sin estudios, con contrato indefinido a tiempo completo y que trabaja en el área de restaurante.
- La contratación indefinida a tiempo parcial es la que parece que más justifica el desajuste tanto en infraeducación como en sobreeducación.

c) La Formación Profesional Reglada: el sector ocupa el 11% de la población activa, sin embargo los ciclos formativos de Hostelería y Turismo representan el 3-4% de estas enseñanzas, en las que el mayor porcentaje es de los ciclos de Administración y Gestión, y Electricidad y Electrónica. Los empresarios se quejan de la dificultad para encontrar profesionales: o bien la oferta formativa sigue siendo insuficiente, o bien el perfil y el adiestramiento no son los adecuados o no se adaptan a la demanda, o bien no hay una relación cabal entre lo que se exige y lo que se está dispuesto a dar a cambio.

d) Formación Profesional Ocupacional: se benefician personas (la mayoría mujeres) sin estudios o con formación básica. En diversos estudios y publicaciones aparecidos en nuestra Comunidad Autónoma destaca un dato muy positivo: sobre un total de 2381 cursos, el 86,3% de los asistentes declaran que han sido muy útiles o útiles para su trabajo (45,2% y 41,1% respectivamente), un 6,3% consideran que no han sido útiles y 7,4% poco útiles. Se puede decir que en este sector los esfuerzos de la Administración Pública, sindicatos y organizaciones empresariales han estado bien dirigidos a juicio de los trabajadores.

e) Especialmente en este sector la formación está estrechamente relacionada con la calidad del servicio que se presta. El 90% de los trabajadores realiza su jornada en contacto con el cliente, de modo que la percepción de la calidad del servicio por parte del cliente es proporcional a la percepción que se tiene sobre el trabajador y ésta en gran medida de-



pende de su formación. De su formación en sentido amplio: la ligada al sistema educativo general, la adquirida por su experiencia en los trabajos desempeñados y por la evolución de las cualificaciones requeridas para los diferentes puestos de trabajo.

## CONCLUSIONES

1) Es necesario un sistema de estadísticas del sector que, de forma eficaz y sin las actuales contradicciones entre las diferentes fuentes, evalúe la importancia cuantitativa y cualitativa del turismo andaluz y, en particular, del empleo que en el sector se genera de forma directa e indirecta. Los trabajos de integración de las cuentas turísticas regionales, de acuerdo con la nueva metodología de las cuentas satélites del turismo, son una prioridad, así como los programas que potencien el Sistema de Análisis Estadísticos de Andalucía (SAETA)

2) El sistema estadístico debe cubrir no sólo los subsectores habituales (casi exclusivamente alojamiento, restauración y, recientemente, agencias de viajes) sino también subsectores cuya importancia creciente no puede ser contrastada por la deficiencia de las estadísticas existentes, cuando no inexistentes (básicamente toda la oferta complementaria al turismo, el turismo rural, de naturaleza...).

3) Se debe articular la investigación en materia de turismo con las necesidades que el sistema turístico andaluz plantea,

a) creando infraestructuras operativas de innovación, articulando sistemas que garanticen la mayor difusión posible de las acciones en Investigación y Desarrollo (I+D) al tejido turístico andaluz, en general, y al empresarial, en particular.

b) En consonancia con el III Plan Andaluz de Investigación, se debe profundizar en el conocimiento de las tendencias del sector y en los estudios para nuevos productos turísticos, y continuar desarrollando nuevas tecnologías en el ámbito de la información turística. Se propone implantar medidas y líneas de ayuda para tesis doctorales, y para la formación de grupos de investigación.

c) Asimismo, se propone la creación de un **Centro de altos estudios turísticos** que sirva de impulsor, catalizador, foro de discusión y análisis y coordinador de todos los esfuerzos que en materia de formación se realicen.

d) Independientemente del apoyo a la investigación de nuevas tecnologías, debe realizarse también un esfuerzo de difusión y utilización de las ya existentes entre el empresariado turístico andaluz, especialmente entre las pequeñas y medianas empresas (PYMES).

4) Aún siendo importante la generación de empleo en el sector no basta, sin embargo, con la generación de cualquier tipo de empleo. Se precisan empleos de calidad desde una doble perspectiva: la del trabajador y la del empresario.

a) Para el trabajador: la temporalidad en el empleo (sujeta, a veces, a la estacionalidad), la prolongación de la jornada laboral con horarios inusuales en otros sectores, los salarios relativamente bajos respecto a la media de otros sectores de actividad..., convierten a buena parte de la oferta de empleos en ocupaciones poco atractivas que sólo son cubiertas ante la ausencia de mejores opciones y que explica en parte la composición de la mano de obra disponible.

Debe profundizarse, por tanto, en la elaboración de políticas que mejoren las condiciones de trabajo, en especial en lo que se refiere a la temporalidad de los contratos y al uso excesivo que de esta modalidad contractual a veces realizan algunos empresarios.

b) Para el empresario: las exigencias competitivas del mercado turístico actual exigen mejorar continuamente la calidad del servicio que ofrecen. Al ser este intensivo en mano de obra, la calidad del mismo depende directamente de la calidad de la mano de obra y ésta, a su vez, de la formación. Debe trabajarse, pues, en la modernización del sistema educativo turístico andaluz, el cual constituye un pilar fundamental en el correcto desarrollo del sector.

En este sentido, debe continuarse con la actual oferta formativa no reglada (ocupacional y continua) que tan buenos resultados, al parecer, está dando, en especial la formación continua. Por otro lado, deben abordarse dos asignaturas pendientes del sistema educativo reglado: el desarrollo en toda su amplitud de los estudios de hostelería en la formación profesional, actualmente limitados en su oferta a pesar de la fuerte demanda de profesionales formados en este nivel; y, por supuesto, la completa integración del turismo en la Universidad que permita una especialización en los diferentes subsectores turísticos de la que carece la actual Diplomatura, y la integración de los estudios de hostelería en la Universidad pública andaluza.

5) La experiencia media en el sector es muy elevada (20,2 años) y sobre ella se basa el salario. Existe una escasa movilidad interna (el 86% de los trabajadores no ha cambiado de ocupación dentro de la empresa y los trabajadores sin estudios no cambian nunca de ocupación).

6) El 53,7% de los trabajadores y trabajadoras está adecuadamente formado en relación al puesto que ocupa, el 17,5% presenta sobreeducación y el 28,8% infraeducación. El 46,3% no tiene la formación adecuada al trabajo que realiza.

7) Las reducidas dimensiones de la empresa hostelera en Andalucía condicionan la mejora de la formación, la jornada de trabajo, los niveles salariales, la representación de los trabajadores y, en general, el conjunto de las relaciones laborales de la empresa y sus posibilidades de crecimiento.



# DICTAMEN 1/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL MARCO REGULADOR DE LAS AYUDAS DE INVESTIGACIÓN, DESARROLLO TECNOLÓGICO E INNOVACIÓN QUE SE CONCEDAN POR LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
30 de enero de 2002*

## **INDICE**

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**

## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía en virtud del Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Proyectos de Decretos, que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial transcendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el 3 de enero de 2002 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito del Consejero de la Presidencia solicitando, de conformidad con el Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno de 22 de mayo de 2001, emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se establece el marco regulador de las ayudas de investigación, desarrollo tecnológico e innovación que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación de dicha Institución con fecha 8 de enero de 2002.

## II. CONTENIDO

Con este Proyecto de Decreto por el que se establece el marco regulador de las ayudas de investigación, desarrollo tecnológico e innovación que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía, se pretende ordenar jurídicamente todas las ayudas a favor de la investigación y el desarrollo que se puedan conceder por la Administración de la Junta de Andalucía, sus Organismos Autónomos y Empresas en el ámbito de sus respectivas competencias, tendentes a la promoción, desarrollo tecnológico y la innovación de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Todo ello con el fin de reactivar el crecimiento, la competitividad, el fomento del empleo, la creación de empresas avanzadas tecnológicamente, en línea con lo establecido en el III Plan Director de Innovación y Desarrollo Tecnológico para Andalucía.

La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene asignada competencia exclusiva en materia de investigación y sus instituciones en el Artículo 13.29 del Estatuto de Autonomía y así mismo le corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, atribuida por el Artículo 18.1.1 del Estatuto de Autonomía, sobre el fomento y planificación de la actividad económica, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado, en los términos previstos en los Artículos 38, 131 y 149.1.11 y 13 de la Constitución.

El Proyecto de Decreto presentado consta de 15 Artículos, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y cuatro Finales. El articulado se encuentra distribuido en los siguientes Capítulos:

### **CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES (Artículos 1 a 3)**

### **CAPÍTULO II. PROYECTOS SUBVENCIONABLES Y AYUDAS (Artículos 4 a 8)**

### **CAPÍTULO III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AYUDAS (Artículos 9 a 15)**

En el Capítulo I se define el ámbito y límites de las ayudas que se concedan al amparo del presente Decreto y se concretan los objetivos generales y específicos de las mismas. Así mismo se definen los beneficiarios de este tipo de ayudas.

El Capítulo II, establece los proyectos subvencionables, indicando los conceptos concretos a los que se ha de destinar la subvención, los requisitos a cumplir por los proyectos que reciban ayudas y las clases de éstas.

El Capítulo III, regula el régimen jurídico y control de las ayudas, mediante la creación de una base de datos, estableciendo un sistema de vigilancia, lo cual incluye la posibilidad de modificar la resolución de la concesión, estableciendo causas legales de reintegro en los supuestos que se mencionan. Igualmente, como control a nivel europeo, se prevé la elaboración de un informe anual y notificación previa en determinados supuestos, en función de la cuantía de la ayuda, a la Comisión de la Unión Europea.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

*Primera.* Establece un plazo de adaptación de las normas que regulen las ayudas objeto del presente Decreto de seis meses desde su entrada en vigor.

*Segunda.* Excepciona el requisito del Artículo 7.b a los proyectos que se inicien antes de la entrada en vigor del Decreto.

## DISPOSICION DEROGATORIA ÚNICA

Deroga las disposiciones de igual o inferior rango en cuanto se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

## DISPOSICIONES FINALES

*Primera.* Habilita a la Consejería de la Presidencia a modificar los porcentajes que realice la Comisión Europea previstos en el Anexo del Decreto.

*Segunda.* El presente Decreto no exime de la publicación de las convocatorias de ayudas correspondientes o de la emisión de resoluciones o la firma de convenios conforme a lo establecido en la Ley de Hacienda Pública.

En el caso de ayudas cofinanciadas por la Unión Europea se deben respetar los principios de información y publicidad que se dicten a nivel europeo.

*Tercera.* Autoriza al Consejero de la Presidencia a dictar disposiciones para ejecución y desarrollo del Decreto.

*Cuarta.* Establece la entrada en vigor de la Ley en el día siguiente a su publicación en el BOJA.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

1. El Consejo Económico y Social de Andalucía valora muy positivamente la iniciativa del Gobierno de establecer un marco regulador único para las ayudas de I+D+I que se concedan por la Junta de Andalucía, y lo hace por dos motivos:

a) Su ánimo homogeneizador, clarificador y acelerador de las ayudas que se concedan por la Junta Andalucía destinadas a un concepto tan trascendental para el desarrollo de Andalucía como es la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación empresarial.

b) La inclusión del concepto de "innovación" que da cabida a actividades de extrema importancia para el éxito empresarial y que, hasta hace poco, quedaban excluidas del concepto más restrictivo de "investigación y desarrollo tecnológico".

2. Pese a lo anterior, queremos dejar constancia de que las limitaciones de carácter supranacional, establecidas en el marco de la Comisión Europea en materia de las ayudas de estado, deberían haber sido enviadas a este organismo con el fin de que se procediera con la precisión y eficacia deseada.

Igualmente, ha sucedido con los Decretos de ayuda regionales y de medio ambiente, que tampoco fueron remitidos a este órgano en su momento para que se emitiera el oportuno dictamen sobre los mismos.

Por todo ello, queremos manifestar que la tarea del CES de Andalucía se vio limitada en principio en la redacción de este Dictamen, cuestión paliada con la presencia, a petición propia, del Ilmo. Sr. Director General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior en la sesión de la Comisión Permanente del día 23 de enero de 2002.

3. Con carácter previo y general se recomienda que se haga explícito, en el Preámbulo del Proyecto de Decreto y en sus Artículos 1 y 3, el carácter empresarial de los beneficiarios de las ayudas reguladas. La mención en el Preámbulo de que "*el presente Decreto viene a establecer el marco regulador de todas las ayudas a favor de la Investigación y el Desarrollo*" y la ausencia de referencia alguna al carácter empresarial de los beneficiarios puede dar a entender que este Decreto también pretende regular las ayudas a la Investigación y el Desarrollo que se otorguen a los organismos públicos de investigación u organismos con objetivos similares. Tanto los motivos, objetivos y requisitos establecidos por el presente proyecto de Decreto, como la naturaleza de las actividades que ofrecen estos organismos, desaconsejan la inclusión de los mismos en el ámbito del Decreto. Además, debe incluirse una referencia al marco regulador de las ayudas que puedan percibir estos organismos de investigación.

4. Asimismo, y también con carácter previo y general, para conseguir una mayor claridad conceptual, se aconseja la utilización en todo el texto del Decreto de la misma expresión para designar el objeto de las ayudas, esto es, las actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación.



Así, a modo de ejemplo, en el Artículo 1 se menciona la finalidad de “*promover la Investigación y el Desarrollo*”, sin que se haga referencia a la innovación; en el Artículo 2, apartados d) y f), se menciona “*la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica*”, excluyéndose, por tanto, las modalidades de innovación distintas a las puramente tecnológicas.

5. Si bien es plausible que el Decreto especifique sectores prioritarios, de forma que se concentre en ellos el mayor esfuerzo inversor de la Junta de Andalucía, hubiese sido deseable que este Decreto debe estableciera el marco regulador de todas las ayudas a la I+D+I empresarial, con independencia del sector económico al que pertenezcan los solicitantes. La mención detallada en el Artículo 2 de sólo algunos sectores económicos, tal y como apuntamos en el Apartado 2 de estas observaciones generales, hace que no están incluidos en el ámbito del Decreto los sectores no mencionados, en contradicción con lo establecido en el Artículo 1 “*Se regirán por lo dispuesto en el presente Decreto las ayudas que se concedan [...], y que tengan como finalidad promover la Investigación y el Desarrollo en todos los campos de la actividad económica*”. Asimismo, encontramos que el proyecto de Decreto olvida actividades tan importantes para el crecimiento y bienestar de Andalucía como, por ejemplo, las relacionadas con el turismo, la salud y el medioambiente. En cualquier caso, debe justificarse la elección de los sectores prioritarios.

6. La Administración Pública tiene una especial responsabilidad a la hora de hacer un buen uso del lenguaje, pues la comunicación escrita se relaciona con el ejercicio de los derechos y deberes de la ciudadanía. Es un deber, por tanto, del legislador utilizar un lenguaje que no dificulte la comprensión de sus escritos.

En este sentido, hay que advertir que el texto es susceptible de mejorarse en su forma: el preámbulo, así como otras partes del texto, ofrece una redacción complicada y carente de precisión, con párrafos excesivamente largos donde se van sucediendo ininterrumpidamente oraciones subordinadas. La puntuación es también deficiente (puntos y comas se colocan mal y sin criterio). Se observan fallos de acentuación (la palabra “capítulo” aparece sin tilde repetidas veces). Se da un uso arbitrario de las mayúsculas iniciales.

Estas deficiencias, unidas a otros errores gramaticales y erratas, nos llevan a sugerir una revisión del texto. La Administración debe aspirar a una comunicación plena con sus administrados, y para ello es condición imprescindible una redacción impecable.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### PREÁMBULO

En el Párrafo cuarto, suprimir por redundante “a favor de la Investigación y el Desarrollo”, ya que el texto prosigue: “que puedan conceder [...] cuya finalidad sea la promoción de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación”.

Añadir las siglas del III Plan Andaluz de Investigación (**PAI**) y del Plan Director de Innovación y Desarrollo Tecnológico para Andalucía (**PLADIT**).

### CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

#### Artículo 1. “Ámbito y límites”

Sustituir “[...] que tengan como finalidad promover la Investigación y el Desarrollo en todos los campos de la actividad económica”, por: “[...] **que tengan como finalidad promover la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación en todos los campos de la actividad económica**”.

#### Artículo 2. “Objetivos de las ayudas a la I+D+I”

En el Apartado 1, corregir PLADIR, por PLADIT.

Se propone un cambio de la redacción del Apartado 2:

**“2. Con tal finalidad se promoverán prioritariamente las ayudas a la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación destinadas a las siguientes actividades sectoriales:**

**a) La industria aeronáutica.**

**b) La sociedad de la información.**

**c) El aprovechamiento geológico-minero.**

**d) Desarrollo de infraestructuras tecnológicas de soporte a la innovación, el desarrollo tecnológico y la cooperación empresarial.**

**e) Sector agroalimentario y pesquero.**

**f) Del resto del sector servicios, la capacitación de recursos humanos y el fomento del empleo, el conocimiento y la innovación en el tratamiento de los cambios sociales y económicos.”**

La redacción del Apartado 2, a la vez que limitadora, resulta confusa por que el Apartado d) recoge cuatro conceptos subvencionables distintos. A saber, la creación de empresas de base tecnológica, la localización de entidades en Parques Científicos o Tecnológicos,

las Inversiones en equipamientos empresariales vinculados a la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, y la estructura o mecanismos que promueven la transferencia de tecnología. La importancia de estos conceptos aconseja su generalización a todas las empresas radicadas en Andalucía, con independencia de su localización.

### **Artículo 3. “Beneficiarios de las ayudas”**

Podrán ser beneficiarios de estas ayudas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, o sus agrupaciones, radicadas en Andalucía. En el caso de que el beneficiario sea una pequeña o mediana empresa, se entenderá como tal la empresa que emplee a menos de 250 personas, cuyo volumen de negocios no exceda de 40 millones de euros o cuyo balance general anual no exceda de 27 millones de euros y que cumpla el criterio de independencia. Todo ello de acuerdo con lo que establece la Recomendación 96/280/CE de la Comisión, de 3 de abril de 1996, sobre la definición de pequeñas y medianas empresas (DOCE L 107 de 30 de abril de 1996), o en la que en cada momento esté en vigor.

La consideración se debe a que este Consejo Económico y Social tiene constancia de que los criterios para la caracterización tipológica de las unidades empresariales están siendo sometidos a revisión.

## **CAPÍTULO II. PROYECTOS SUBVENCIONABLES Y AYUDAS**

### **Artículo 4. “Actividades subvencionables”**

Se recomienda modificar este Artículo por completo y proporcionar una lista de actividades subvencionables. Por ello, se propone cambiar la redacción del Artículo como sigue:

***“4. Se entenderán como actividades subvencionables las actuaciones realizadas con alguno de los objetivos expresados en el Artículo 2 de este Decreto, y que se encuadren en alguno de los tipos siguientes:***

- a) Los proyectos de investigación básica e investigación industrial.***
- b) Los proyectos de desarrollo precompetitivo.***
- c) Los proyectos combinados de investigación básica, investigación industrial y desarrollo precompetitivo.***
- d) Los estudios de viabilidad técnica previos a actividades de investigación industrial o de desarrollo precompetitivo.***
- e) La información y formación en innovación tecnológica y gestión de la innovación.***

***En particular, la formación empresarial para la plena incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en la gestión de empresas, la gestión del conocimiento y las fórmulas de organización en red.***

**f) La incorporación de nuevas tecnologías a los procesos productivos.**

**g) Las actividades de difusión y transferencia de los resultados de las actividades de I+D+I, tales como, entre otros, la organización de jornadas, conferencias y encuentros para el fomento de las actividades de I+D+I en Andalucía; la evaluación y el asesoramiento tecnológico; y la materialización de los resultados de la investigación en un plano, esquema, diseño o prototipo para productos, procesos o servicios.**

**En este Artículo se pretende desglosar el tipo de actividades susceptibles de ser subvencionadas. El desglose realizado se considera inadecuado por tres motivos:**

- Algunas de las actividades mencionadas en los apartados no son “actividades de investigación”, sino “áreas de investigación” (por ejemplo, punto tercero del apartado b), o punto primero del apartado a), en el que se cita la “Aerodinámica”).**
- Los niveles de detalle que se alcanzan en los diversos apartados son excesivamente desiguales (por ejemplo, en el apartado a) se ofrece una lista, más o menos exhaustiva, de áreas de investigación, mientras que en el apartado c) se hace una referencia general a los objetivos de las actividades subvencionables).**
- Dado el ánimo del presente Decreto de ofrecer un marco regulador general para todas las ayudas a la I+D+I empresarial que conceda la Junta de Andalucía, deberán ser los responsables de las convocatorias posteriores los que determinen las áreas de investigación precisas sobre las que tienen que concentrarse los esfuerzos de las actividades de I+D+I empresarial.”**

#### **Artículo 5. “Definición de las fases de I+D+I”**

Añadir la definición de actividades de innovación:

**“d) Actividades de innovación: la innovación se define como un fenómeno social a través del cual los individuos y las sociedades expresan sus necesidades, deseos y expectativas. Considerando como innovación tecnológica las mejoras o cambios relacionados con los recursos técnicos utilizados; y como innovación en la gestión las mejoras relacionadas con la manera de organizar los recursos.”**

Parece lógico que, además de las definiciones ya recogidas de investigación fundamental, investigación industrial y actividades de desarrollo precompetitivas, se incluya la definición de innovación, tal como es definida en el PLADIT.

#### **Artículo 7. “Requisitos de los proyectos subvencionables”**

Cambiar la redacción del Apartado c):

**“c) Los proyectos deberán incluir un informe favorable sobre su viabilidad técnica, económica y financiera.”**

### CAPÍTULO III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AYUDAS

#### Artículo 9. “Base de Datos de Subvenciones y Ayudas Públicas”

Este Artículo tiene que establecer cuál será el organismo responsable de la gestión de tal base de datos y de la elaboración de su norma reguladora posterior.

#### Artículo 10. “Efecto de incentivación de las ayudas de I+D+I”

Para conseguir la coherencia de este artículo con lo dispuesto en el Artículo 3, se recomienda sustituir en el Apartado 1 la palabra *empresa* por beneficiario, ya que también pueden ser beneficiarios de las ayudas las agrupaciones de empresas.

En el Apartado 2, el CES de Andalucía alaba la intención del legislador de establecer indicadores del efecto de las ayudas sobre la I+D+I empresarial.

No obstante, se recomienda la inclusión de indicadores de resultado de las actividades de I+D+I, además de los indicadores de esfuerzo recogidos. Por tanto, se propone la inclusión de los siguientes indicadores:

***“R5 = Número previsto de productos, procesos o servicios nuevos derivados directamente de las actividades de I+D+I que se van a comercializar en los tres años siguientes a la finalización del proyecto.***

***R6 = Incremento previsto del volumen de ventas de la empresa como resultado directo de las actividades de I+D+I.***

***R7 = Número de patentes registradas durante el proyecto o en los tres años posteriores a la finalización del mismo.”***

Dado que la recogida de estos indicadores requerirá el establecimiento de mecanismos adecuados de seguimiento y evaluación de las ayudas concedidas, se recomienda la inclusión de un nuevo Artículo en el que se establezcan y regulen dichos mecanismos.

#### ANEXO

Incluir en el Anexo los porcentajes máximos de las ayudas para la realización de **todas** las actividades subvencionables que se recogen en el artículo 4.

## V. CONCLUSIONES

Se considera oportuna y acertada la elaboración de este Proyecto de Decreto y se manifiesta el acuerdo con los propósitos y el contenido de su articulado, aunque hubiese sido deseable que el momento procedimental de consulta a este Consejo fuese con anterioridad al envío a la Comisión Europea. No obstante, entiende el CES de Andalucía que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las observaciones realizadas en este Dictamen y en la medida de lo posible incorporarlas al Proyecto de Decreto por el que se establece el marco regulador de las ayudas de investigación, desarrollo tecnológico e innovación que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía.

Córdoba, a 30 de enero de 2002

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix



# DICTAMEN 2/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL BORRADOR DE DECRETO SOBRE INCENTIVOS, PROGRAMAS Y MEDIDAS DE FOMENTO A LA CREACIÓN DE EMPLEO Y AL AUTOEMPLEO

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
18 de febrero de 2002*

## **INDICE**

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**





## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los proyectos de decretos que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial transcendencia en la regulación de materias económicas y laborales.

En este sentido, el día 28 de enero de 2002 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito del Excmo. Sr. Consejero de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía, solicitando emisión de Dictamen sobre el borrador de Decreto sobre Incentivos, Programas y Medidas de Fomento a la Creación de Empleo y al Autoempleo.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Empleo y Formación de dicha institución, con fecha 28 de enero de 2002.

## II. CONTENIDO

El Borrador de Decreto está compuesto por siete Capítulos, una Disposición Adicional Única, una Disposición Transitoria Única, una Disposición Derogatoria Única y dos Disposiciones Finales.

**CAPÍTULO I.** Establece los cinco programas a través de los cuales se instrumentalizan las medidas acordadas en el Decreto: incentivos al empleo estable en las empresas, incentivos al empleo en zonas con alto índice de desempleo, incentivos al empleo de personas con discapacidad en empresas y Centros Especiales de Empleo, apoyos al Autoempleo y Proyectos de Interés Social.

**CAPÍTULO II.** Establece los incentivos al empleo estable en las empresas distinguiendo por una parte los colectivos y clase de contratos, y por otra, el tamaño de las empresas.

**CAPÍTULO III.** Establece los incentivos por contratos indefinidos o de duración determinada en zonas con alto índice de desempleo, o sujetas a actuaciones específicas de promoción de empleo y actuaciones de fomento de empleo.

**CAPÍTULO IV.** Regula los incentivos al empleo de personas con discapacidad, distinguiendo, de una parte, la contratación a tiempo completo o a tiempo parcial en Centros Especiales de Empleo, y de otra los incentivos por la contratación de este colectivo en empresas ordinarias.

**CAPÍTULO V.** Establece las ayudas al Autoempleo, preferentemente de jóvenes menores de 30 años, mujeres y colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo. Estos incentivos serán ayudas al inicio de actividad, incentivos a intereses, a la primera contratación laboral que realicen, así como medidas de asistencia técnica.

**CAPÍTULO VI.** Contempla apoyar experiencias de empleo mediante proyectos de interés social desarrollados por Instituciones sin ánimo de lucro y Entidades Locales.

**CAPÍTULO VII.** Recoge las normas referidas a la tramitación de las solicitudes de ayudas, compatibilidad con otras ayudas, exclusiones, obligaciones de los solicitantes y la competencia para resolver sobre las solicitudes.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA.** Establece que la concesión de las ayudas estará condicionada a la existencia de dotación presupuestaria, sin perjuicio de que los incentivos a la contratación indefinida, en función de su cuantía, podrán ser abonados en dos o más anualidades.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA.** Establece que hasta que no se produzca el desarrollo reglamentario del Decreto, los plazos de solicitudes de las ayudas se regularán por lo establecido en la anterior normativa reguladora de incentivos a la contratación.

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA.** Establece la derogación de las disposiciones de igual o inferior rango en cuanto se opongan a lo establecido en el presente Decreto.

**DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA.** Autoriza al Excmo. Sr. Consejero de Empleo y Desarrollo Tecnológico a dictar cuántas normas sean necesarias para la ejecución del Decreto.

**DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA.** Establece que el presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el BOJA y con efectos desde el día 1 de enero de 2002.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

Uno de los objetivos básicos de nuestra Comunidad Autónoma es la consecución del pleno empleo, tal y como establece el Artículo 12 en su Apartado 3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

En este sentido, y para propiciar de manera más concreta su realización, entre los principales objetivos de la economía andaluza para los próximos años que se recogen en el V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, suscrito en el mes de mayo de 2001, se recogen diversos programas dirigidos a incentivar la inserción laboral de jóvenes, mujeres y colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado laboral, ya sea mediante la creación de empleo por cuenta ajena, o impulsando el desarrollo de iniciativas de autoempleo.

Para posibilitar el desarrollo de estas medidas se ha elaborado el Borrador de Decreto que se presenta al Dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía. Se trata de un borrador de Decreto que ha sido elaborado desde el consenso alcanzado por la Administración Andaluza, las Organizaciones Sindicales UGT y CCOO y la Confederación de Empresarios de Andalucía.

Dicho consenso se alcanzó en el seno de la Comisión de Seguimiento del SAE (Servicio Andaluz de Empleo), en el que se constituyó, en el segundo semestre del pasado año, un Grupo Técnico formado por representantes empresariales, sindicales y de la Administración Andaluza, con el objetivo de estudiar y analizar el texto del Decreto para llegar a un acuerdo sobre el mismo, el cual alcanzó dicha Comisión en el mes de diciembre de 2001.

Las anteriores medidas de fomento del empleo impulsadas en Andalucía a través de los acuerdos de Concertación, han repercutido positivamente en la creación de empleo en nuestra Comunidad Autónoma. Por esta razón, en el último Acuerdo de Concertación se ha apostado de nuevo por establecer ayudas e incentivos dirigidos a estos colectivos.

Por otra parte, resulta necesario que el grupo de trabajo sobre “la aplicación de fórmulas más ágiles de gestión de las ayudas a la contratación”, llegue a establecer conclusiones que permitan hacer operativo y eficaz este Decreto en lo que se refiere a la agilización de su tramitación y el pago efectivo de los incentivos.

#### IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

1. En el Artículo 22.3 del borrador del Decreto hay un error, debe decir ***“tres meses previos a la formalización del contrato”*** y no *“tres meses previstos”*.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía valora muy positivamente el consenso alcanzado por los Agentes Económicos y Sociales y la Junta de Andalucía en esta materia, y que ha propiciado la redacción del presente Borrador de Decreto. Ello supone un paso importante, en el espíritu y en la letra, en uno de los compromisos esenciales adquiridos en el V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, cual es la creación de empleo.

Fruto del consenso alcanzado, el texto del articulado responde íntegramente a lo establecido en el referido Acuerdo de Concertación Social.

Finalmente, en virtud del mencionado consenso y de la fidelidad que el proyecto normativo mantiene con la literalidad de la Concertación, desde el Consejo Económico y Social entendemos que resulta necesario que el grupo de trabajo antes referido llegue a establecer conclusiones que permitan hacer operativo y eficaz este Decreto en lo que se refiere a la agilización de su tramitación y el pago efectivo de los incentivos.

En Sevilla, a 18 de febrero de 2002

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix

## VOTO PARTICULAR

### QUE FORMULAN LOS DOS CONSEJEROS DEL GRUPO III DEL SECTOR DE LA ECONOMÍA SOCIAL

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con el Artículo 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Andalucía, los dos consejeros del Grupo III por la Economía Social, formulan colectivamente el siguiente voto particular sobre el Dictamen referenciado.

#### 1. PARA AÑADIR A LAS OBSERVACIONES GENERALES:

*“El Decreto es de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico y recoge todos los acuerdos de la Concertación Social. Ya que su objetivo es aglutinar las políticas activas del mercado de trabajo, debería adaptarse para reflejar de alguna manera todas las actuaciones de la Consejería en este ámbito, como el Programa de Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Tecnológico, el Programa de Experiencias Mixtas de Formación y Empleo, el Programa de Medidas Complementarias de Apoyo al Empleo, etc.*

*Así, además de reflejar la Concertación, recogería el sentir de los empresarios que no han participado en ella, y serviría para mejorar la visibilidad de las políticas de empleo y reforzar el carácter aglutinador que quiere y debe tener el Decreto.*

*Estas ayudas puede que no se recojan por pertenecer a Direcciones Generales diferentes de la de Empleo e Inserción, por desarrollarse a través de Consorcios, o por no ser directamente ayudas a la contratación. Sin embargo constituyen instrumentos muy potentes de fomento de empleo. En todo caso, las oportunas justificaciones sobre su omisión deberían haberse recogido en alguna memoria que acompañara la documentación que ha entrado en el CES-A, y que ha sido muy escasa.*

*Además debería tener en cuenta que las ayudas al empleo para empresas es una de las materias sobre las que debe elaborarse Decreto de Presidencia a partir del cual la Comisión Europea comprobará que se ajusta a la competencia, como ya se ha hecho con Ayudas de Finalidad Regional y para la Pyme, Medio Ambiente y están en proceso de aprobación las de I+D+I.*

*En conclusión, es de celebrar que el Decreto recoja los acuerdos que se alcanzaron en mayo del año pasado, si bien debería enriquecerlos y solventar las carencias que la Concertación puede haber presentado en cuanto a nivel de desarrollo de las diferentes medidas y otras cuestiones que recogemos en el apartado siguiente, y que no hemos podido expresar hasta ahora”.*



## **2. PARA AÑADIR A LAS OBSERVACIONES PARTICULARES:**

Somos conscientes, y la experiencia nos lo ha demostrado, de que algunas de las apreciaciones que se realizan a continuación, son susceptibles de ser remitidas a posteriores desarrollos reglamentarios mediante orden.

Sin embargo, estimamos necesario que haya un criterio único y suficientemente fundamentado para que, como más adelante mencionamos, haya programas que se desglosen más y otros menos, y unos queden prácticamente definidos a falta del plazo de solicitud, mientras que otros, precisamente la Asistencia al Autoempleo, apenas tenga contenido en este Decreto. El criterio ha sido, al parecer, que así se han establecido en el V Acuerdo de Concertación Social. Sería deseable, entonces, que el Decreto sirviera para completarlo.

### **Programa 1. Incentivos al Empleo Estable en Empresas.**

En el primer programa, se han unido jóvenes, mujeres y colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado laboral, así como las antes llamadas otras ayudas a la creación de empleo, en su modalidad de nuevas contrataciones (4 primeros programas de antes).

Las ayudas a la contratación que reciben las empresas según su tamaño y según el colectivo, se distinguen además según sean contratos estables, fijos-discontinuos o transformación de temporal a indefinido. Se desglosan todas las ayudas.

No se definen cuáles son los colectivos con especiales dificultades de inserción, ni se hace referencia a legislación sobre los mismos ni a posteriores desarrollos.

### **Programa 2. Incentivos al empleo en zonas con alto índice de desempleo o sujetas a actuaciones específicas de promoción de empleo.**

Se han separado en un programa aparte los incentivos especiales en zonas de alto índice de desempleo sujetas a actuaciones específicas, tendencia que ya se inició con el Decreto 119/2000 que prestaba especial atención a estas zonas.

Habría que determinar qué se entiende por altas tasas de empleo y por actuaciones específicas. Es una cuantía muy superior a los casos habituales y debe justificarse suficientemente, más aún cuando en este caso se llegan a incentivar incluso las contrataciones temporales.

Tampoco entendemos por qué se hace en el artículo 9, que regula los contratos indefinidos, y sólo en este caso, la puntualización "oídas las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Andalucía".

### **Programa 3. Incentivos al empleo de personas con discapacidad en empresas y en Centros Especiales de Empleo.**

Se han separado los incentivos de discapacitados, antes en colectivos especiales.

Para contrataciones estables en empresas ordinarias, que es el objetivo último de la integración laboral, se dan 500.000 pesetas, y entendemos que debería ser mayor. No sólo en comparación con los incentivos a contrataciones “normales”, además es una diferencia abismal con respecto a las contrataciones de Centros Especiales de Empleo (CEE), que son 2 millones de pesetas.

Quizás es excesivamente desigual la batería de incentivos respecto a la contratación por parte de una empresa ordinaria que, por ejemplo, no tiene ayudas para adaptación del puesto de trabajo, aunque reciba también 500.000 pesetas en la nueva ayuda para recibir al discapacitado procedente de CEE.

#### **Programa 4. Apoyo al autoempleo**

En relación con el programa antes comentado, puesto que no sabemos cuáles son los colectivos de mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, y el empleo de discapacitados se saca aparte, no se están contemplando ayudas especiales para emprendedores que, además, sean discapacitados. Estas han sido requeridas por los propios CEE en alguna ocasión y deberían regularse.

En el Programa de Apoyo al Autoempleo, por otra parte, se hace una regulación muy somera, remitiéndose a desarrollo reglamentario, de nuevo porque así se estableció en el Acuerdo de Concertación. Esto ocurre tanto para ayudas de tanto alzado como para incentivos de intereses de préstamos. Se celebra, por otra parte, que este incentivo haya superado en su montante al establecido en la Concertación.

En el caso de incentivos al inicio de la actividad, se deja a desarrollo reglamentario la elección del colectivo, mientras que en las ayudas de contratación del programa 1 se describen totalmente.

Debe justificarse este tratamiento diferenciado. El incentivo de intereses igualmente, y, si se va a remitir de nuevo al Convenio Pyme (Junta de Andalucía y Entidades Financieras), no tiene sentido dejar este extremo en suspenso.

Se elimina la ayuda reintegrable a la inversión. Es cierto que este tipo de ayudas puede contribuir a que el beneficiario se implique todavía más en el éxito por tener que devolver el importe. Sin embargo, la decisión de constituirse en empresa que asumen los autónomos es, a la vez que más gratificante, más arriesgada que otro tipo de empresa.

En cualquier caso, estas ayudas existían para compensar el supuesto de un proyecto de inversión que generase empleo y con incidencia en el desarrollo local, pero que no pudiese beneficiarse de un préstamo por no ser inicio de la actividad. Por tanto, creemos negativa su eliminación.

Las ayudas de Asistencia Técnica al Autoempleo, no se regulan en ningún aspecto y tampoco se hace referencia a su desarrollo posterior. Únicamente se indica que la Consejería establecerá medidas para fomentar la cultura emprendedora. Consecuencia

de lo anterior es que los potenciales interesados quedan completamente desinformados hasta la publicación de dichas medidas, cosa que no pasa con los demás incentivos.

En la normativa precedente, en cualquier caso, también se establecían con bastante vaguedad dichas ayudas de Asistencia Técnica, tanto en el Decreto como en la Orden. Debería haberse subsanado ahora. Indicarse claramente que las pueden recibir entidades sin ánimo de lucro que tengan entre sus principales objetivos el fomento de la cultura emprendedora y cuenten con cierta infraestructura mínima.

Los servicios a prestar serán de formación, asesoramiento para la puesta en marcha de proyectos empresariales de autónomos y seguimiento de los ya constituidos, así como estudios, difusión con el objetivo de captar más vocaciones empresariales, sesiones informativas, fomento del asociacionismo y de la economía social como fórmula de autoempleo asociado, convocatorias de premios, en colaboración con Universidades...

Deberán establecerse algunas cuantías orientativas e identificar los conceptos subvencionables: instalaciones, contratación de personal, material formativo, material fungible, publicidad... Y también los no subvencionables.

Para terminar, entre las medidas de apoyo al autoempleo, no se recogen las ayudas a proyectos empresariales locales. Puede que el motivo sea que se incluyan en el nuevo Programa de Unidades y Agentes Territoriales... En cualquier caso las exclusiones deberían haberse comentado en el preámbulo o en una memoria, tanto si son ayudas que desaparecen como si es que se regulan por otros medios.

### **Programa 5. Proyectos de Interés Social**

En esta medida, antes incluida en Otras Ayudas, sólo podían participar instituciones sin ánimo de lucro y ahora se amplía a entidades locales. La orden que la desarrolló en su día, los definía como proyectos para cuyo desarrollo se contrataba a desempleados, con posible inserción posterior o autoempleo. Y también contratación de desempleados para poner en marcha unidades especializadas en realizar acciones de orientación, motivación...

Para las instituciones sin ánimo de lucro no se especifica en el Decreto ninguna de las condiciones de las ayudas, ni conceptos subvencionables, mientras que en el caso de las entidades locales sí se establecen claramente los apoyos. Una vez más es así por venir de la Concertación. Sin embargo en el Decreto debería haberse subsanado la diferente información que se presenta para cada colectivo de beneficiarios.

### **Normas Comunes**

Respecto a las normas comunes, en el Artículo de exclusiones, las que excluyen los incentivos a la contratación de cónyuge, ascendiente, descendiente y demás parientes debería excepcionarse o suavizarse para los empresarios autónomos, por sus especiales circunstancias.

En el Artículo 22.3 hay un error: **“tres meses previos a la formalización del contrato”** no **“tres meses previstos”**.

### **3. PARA AÑADIR EN EL APARTADO DE CONCLUSIONES:**

***“No obstante, el Decreto debe desarrollar por igual todas las medidas, reforzar algunos colectivos y hacer buen uso de la discriminación positiva. Así como se debería haber tenido en cuenta un contexto más amplio que el de la Concertación Social, al que se ha ceñido exclusivamente”.***

En Sevilla, a 19 de febrero de 2002

Fdo. Antonio Romero Moreno  
Consejero del Grupo III del CES-A

Fdo. Juan García Zafra  
Consejero del Grupo III del CES-A



# DICTAMEN 3/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL INSTITUTO ANDALUZ DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN AGRARIA, PESQUERA, ALIMENTARIA Y DE AGRICULTURA ECOLÓGICA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
24 de abril de 2002*

## **INDICE**

### **I. ANTECEDENTES**

### **II. CONTENIDO**

### **III. OBSERVACIONES GENERALES**

### **IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

### **V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 1 de abril de 2002 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social, escrito del Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, solicitando, conforme a lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de mayo de 2001, emisión de dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Creación del Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de Agricultura Ecológica.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales de dicha Institución, en la misma fecha de entrada en el Consejo.



## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley consta de 14 Artículos, subdivididos en cuatro Capítulos, dos Disposiciones Adicionales, una Transitoria y tres Finales.

**CAPÍTULO I.** Bajo la rúbrica “Naturaleza y funciones”, consta de dos Artículos dedicados a la creación y naturaleza del Instituto y a sus fines y funciones.

**CAPÍTULO II.** Aborda la Organización del Instituto, consta de cuatro Artículos que tratan de los Órganos de Gobierno y asesoramiento, el Consejo Social, el Presidente y el Consejo Asesor.

**CAPÍTULO III.** “Régimen de Funcionamiento y Patrimonio” subdividido en seis artículos referidos al Régimen Jurídico del Instituto, su Participación Institucional, la Evaluación de Actividades, las Relaciones con Terceros, los Recursos Financieros y el Patrimonio.

**CAPÍTULO IV.** Bajo la rúbrica “Recursos Humanos” consta de un sólo Artículo dedicado al Personal del Instituto.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA.** Establece la subrogación del Instituto, una vez que entre en funcionamiento, en los contratos y convenios celebrados en su ámbito de actuación por la Consejería de Agricultura y Pesca.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA.** Se refiere a la adscripción al Instituto de los medios materiales, económicos y personales necesarios para el cumplimiento de sus fines.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA.** Establece que hasta que no se apruebe el Estatuto del Instituto y se efectúe la correspondiente adscripción de medios y la reestructuración organizativa correspondiente, las funciones que le han sido asignadas por esta ley continuarán siendo ejercidas por los órganos administrativos que actualmente las tienen atribuidas.

Finalmente, en las tres **DISPOSICIONES FINALES** se prevé la aprobación del Estatuto del Instituto, se habilita al Consejo de Gobierno para el desarrollo y ejecución de la ley y se establece el momento de su entrada en vigor.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

Es conocido de todos la importancia que los sectores agrario, pesquero y alimentario tienen para el conjunto de la sociedad y la economía andaluza.

Para afrontar el reto de adaptar estos sectores a los trascendentales cambios que en estos ámbitos se vienen produciendo en los últimos años, es necesario, además de contar con unos recursos humanos especialmente cualificados, disponer de un sistema eficaz de investigación, formación y transferencia tecnológica.

La Dirección General de Investigación y Formación Agraria y Pesquera de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía ha venido desarrollando hasta ahora esta labor. Así, siguiendo la pauta ya emprendida en otras Comunidades Autónomas, se introduce un cambio estructural en la materia consistente en la creación de un organismo *ad hoc*.

En este contexto se dicta este Anteproyecto y se crea el Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de Agricultura Ecológica como instrumento de innovación de estos sectores. Esta ley se dicta al amparo de la Ley Orgánica 6/1981 de 30 de diciembre del Estatuto de Autonomía de Andalucía en sus Artículos 18.1.4ª, relativo a la agricultura, 13.18 relativo a la pesca, 18.1.5ª relativo a la industria, 13.29 relativo a la investigación, y, en el 19.2 que establece de manera específica que:

*“los poderes de la Comunidad Autónoma velarán porque los contenidos de la enseñanza y de la investigación en Andalucía guarden una esencial conexión con las realidades, tradiciones, problemas y necesidades del pueblo andaluz”.*

Al servicio de los más novedosos requerimientos y necesidades de los sectores afectados la Comunidad Autónoma Andaluza precisa de instrumentos más ágiles. El sistema andaluz de formación e investigación ha de ser capaz de conjugar la agilidad y eficiencia según establece en tal sentido la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Pero la precitada norma también contempla el respeto a los controles administrativos y políticos.

En este sentido, las disposiciones contenidas en el Anteproyecto de Ley de creación del Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de Agricultura ecológica, constituyen una norma abierta que, mediante las habilitaciones previstas en las Disposiciones Finales primera y tercera, deja en manos del ejecutivo andaluz la regulación de aspectos fundamentales que debieran ser objeto de ordenación en la propia Ley. La deslegalización que sobre aspectos centrales de la regulación se opera, en virtud de las precitadas disposiciones, afectan a aspectos centrales de la regulación sin cuya determinación el Anteproyecto de Ley puede considerarse vacío de contenido regulador; excepción hecha de la propia creación formal del Instituto, mediante la fórmula de otorgarle personalidad jurídica y patrimonio propios, y del mantenimiento de su adscripción a la Consejería de Agricultura y Pesca (Artículo 1.1); o de la determinación de los fines y funciones investigadores y formativos (Artículo 2.1). Prescindiendo de tales aspectos, la materias relacionadas con los órganos de gobierno, el régimen de funcionamiento y

los recursos humanos del Instituto objeto de regulación legal son remitidos a las normas de desarrollo, motivo por el cual a este Consejo Económico y Social le resulta imposible pronunciarse en relación al contenido de la regulación propuesta.

Por otra parte, si como se manifiesta en la Exposición de motivos del Anteproyecto, los objetivos del Instituto de nueva creación son la Investigación y la Formación convendría realizar una prudente separación entre las tareas relacionadas con la investigación y los aspectos ligados a la formación.

En este sentido a título de ejemplo, la redacción prevista en el Artículo 2.1 del Anteproyecto consigue diluir los fines formativos entre los, tratados con mayor profundidad, aspectos de investigación. Se propone separar sistemáticamente ambos aspectos procurando, en todo caso, un desarrollo equilibrado de los mismos.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### CAPÍTULO I. NATURALEZA Y FUNCIONES

#### Artículo 2. “Fines y Funciones”

Se solicitan las siguientes modificaciones del Artículo 2 recogidas en las letras:

b): *“Diseñar y realizar los planes de investigación sectorial, con participación **de los agentes implicados, teniendo en cuenta los objetivos, programas e instrumentos del Plan Andaluz de Investigación**”*

e): *“Fomentar las relaciones y la coordinación en programas y actividades de investigación y transferencia de tecnología con instituciones y entidades públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales, estableciendo los mecanismos de colaboración que sean necesarios, **con especial referencia a las Universidades andaluzas**”*

g): *“Fomentar la innovación, desarrollo y aplicación de **“sistemas”** de producción agrícolas, ganaderos, y pesquero y acuícolas, que redunden en beneficio de las explotaciones, los consumidores o el medio ambiente”.*

i): *“Aquellas otras que en materia de investigación, formación y desarrollo tecnológico, le atribuya la Consejería de Agricultura y Pesca y cuantas funciones le puedan venir atribuidas por la normativa que le resulte de aplicación, sin perjuicio de las que puedan corresponder a otros órganos o entidades”. En relación con esto, entendemos que sería deseable no hacer mención especial a actividades específicas dentro de los sectores en que se establece el ámbito de funcionamiento del Instituto. En cierto modo, con la utilización de estas expresiones se discrimina a otros tipos de agricultura con incidencia muy importante en la socioeconomía andaluza.*

### CAPÍTULO II. ORGANIZACIÓN

#### Artículo 4. “El Consejo Social”

El Artículo 4.1 del Anteproyecto determina la composición del Consejo Social como *“órgano del Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de Agricultura Ecológica a través del cual participan, las Consejerías de la Junta de Andalucía cuyas competencias estén relacionadas con sus fines y las organizaciones de representación social, económica y sectorial agraria, pesquera y alimentaria”.* Si bien es cierto que la redacción del precepto permite la inclusión dentro del ámbito de aplicación del mismo de cualesquiera organizaciones, la ausencia de una selección entre las mismas, constituye una laguna cuya cobertura por norma de inferior rango merece nuestra desaprobación.

Por ello, entendemos que la redacción más correcta del artículo debería ser:

***“1. El Consejo Social es el órgano del Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de Agricultura Ecológica a través del cual participan***

***las Consejerías de la Junta de Andalucía cuyas competencias están relacionadas con sus fines y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como las organizaciones profesionales agrarias de los sectores agrario, pesquero y alimentario”.***

Por otra parte, el Artículo 4 en su Apartado 2, al tratar la composición y funciones del Consejo Social, indica la persona que presidirá el Instituto y las funciones de marcar las líneas estratégicas de actuación y aprobación de anteproyecto de presupuestos. Entendemos adecuado incluir unas reglas básicas sobre su composición y funciones y no dejar estas materias remitidas en su totalidad a una posterior regulación estatutaria.

Estas concreciones redundarían en favor del principio de seguridad jurídica, facilitando la interpretación de las normas según queda recogido en el Artículo 3.1 del Código Civil, consideramos necesaria la precisión que se solicita.

### **Artículo 6. “El Consejo Asesor”**

El Artículo 6 remite al Estatuto del Instituto a que se refiere la Disposición Final primera del anteproyecto, para determinar la composición y funciones de éste. Al igual que se ha señalado anteriormente, sería conveniente que se incluyera en este artículo la normativa básica para la composición del Consejo Asesor y la descripción de sus funciones.

Entendemos que la composición del Consejo Asesor debe ser establecida por este anteproyecto. En este sentido, damos por reproducidas las consideraciones hechas en el artículo anterior respecto a la participación en este órgano. La sola representación de personalidades relevantes del campo científico y docente junto con representantes de la Administración daría una visión óptima, sin duda, pero parcial de la realidad donde se enmarca el funcionamiento del Instituto. Además, este tipo de órgano debe tener un espíritu participativo y de contacto con la realidad a semejanza de órganos similares de otras instituciones.

En cuanto a las funciones del Consejo Asesor, el número 3 de este artículo determina para el mismo, entre otras, las funciones de asesoramiento de los órganos de gobierno en la definición de las líneas estratégicas de carácter científico, tecnológico y organizativo. Sería deseable una labor de mayor exhaustividad en cuanto a la relación de funciones y no dejar ese cometido a la normativa estatutaria. De esta manera, al estar determinadas las funciones, el Estatuto estará más capacitado para regular el funcionamiento del Consejo Asesor.

### **DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA**

De conformidad con la Disposición Adicional Segunda del Anteproyecto, Apartado 2, se establece que para la adscripción de personal al nuevo Instituto *“se atenderá fundamentalmente a la adecuación del curriculum personal con el perfil investigador o formativo de cada puesto de trabajo”.* Mención que aisladamente considerada pudiera ser fuente de conflictos, y particularmente consideramos ilícita con relación a las facultades y procedimientos de contratación a que debe someterse la administración pública andaluza de conformidad con la legalidad vigente. Por ello parece adecuado suprimir tal previsión.

### DISPOSICIÓN FINAL TERCERA

Se solicita la modificación de esta Disposición Final en orden a la introducción de un plazo de “*vacatio legis*” razonable, considerando el de 20 días reconocido en el Artículo 2.1 del Código Civil como apropiado.

Sería conveniente establecer un plazo de *vacatio legis* razonable para que todos los sujetos implicados conozcan la norma y, en segundo lugar, para que puedan iniciar los trámites de adaptación a ella. Por ello, convendría adecuarse al Artículo 2.1 del Código Civil, que establece un plazo de 20 días, desde la publicación en el Diario Oficial correspondiente, en este caso el BOJA.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas al Anteproyecto de Ley de Creación del Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de Agricultura Ecológica.

Sevilla, a 24 de abril de 2002

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix

## VOTO PARTICULAR

### QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS M<sup>a</sup> ÁNGELES REBOLLO SANZ Y MIGUEL ÁNGEL SANTOS GENERO, PERTENECIENTES AL GRUPO TERCERO EN REPRESENTACIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

Los consejeros que suscriben formulan el presente Voto Particular, referido al Dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley de creación del Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de Agricultura Ecológica, en base a las siguientes consideraciones:

**PRIMERA.** Mostramos nuestra disconformidad con el Dictamen emitido en cuanto a la propuesta de redacción que realiza el mismo con respecto al Capítulo II. Organización, Artículo 4. El Consejo Social.

En dicho Dictamen se acota el texto de Anteproyecto de Ley en lo referido a la composición del Consejo Social, excluyendo expresamente la participación de los representantes de los consumidores y usuarios. La citada exclusión imposibilita que además de la lógica participación de los agentes que intervienen en el proceso productivo, pudiera contarse con quienes desarrollan actividades en otros ámbitos, como por ejemplo del consumo, y particularmente, de las Organizaciones que representan los derechos de los consumidores y usuarios, como destinatarios finales.

**SEGUNDA.** Compartimos en tal sentido lo expuesto en el Informe emitido por el Director General de Investigación y Formación Agraria de la Consejería de Agricultura y Pesca, en respuesta a las consideraciones emitidas por algunos agentes sociales y económicos en el trámite de audiencia correspondiente, cuando se señala que “ la participación en el Consejo Social debe estar abierta, no sólo a los agentes que intervienen en el proceso productivo, sino que debe extenderse a los que desarrollan su actividad en el ámbito del consumo”

**TERCERA.** En base a todo ello, solicitamos que en la composición tanto del Consejo Social como de otros órganos del Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de Agricultura Ecológica, donde tengan cabida las organizaciones sociales y económicas, se garantice la participación de los consumidores y usuarios, a través de las Organizaciones presentes en el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, conforme al Decreto 514/96, de 10 de diciembre.

Fdo. Miguel Ángel Santos Genero  
SECRETARIO GENERAL

Fdo. M<sup>a</sup> de los Ángeles Rebollo Sanz  
SECRETARIA GENERAL



## VOTO PARTICULAR

### QUE FORMULAN LOS DOS CONSEJEROS DEL GRUPO III DEL SECTOR DE LA ECONOMÍA SOCIAL

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con el Artículo 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Andalucía, los dos consejeros del Grupo III por la Economía Social, formulan colectivamente el siguiente voto colectivo al Dictamen referenciado.

Modificación dentro del Apartado IV. CONSIDERACIONES AL ARTICULADO, sobre el Artículo 4. El Consejo Social (página 6). El Dictamen propone un nuevo Artículo 4. Proponemos la modificación del segundo párrafo propuesto, a partir de “... y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como las organizaciones profesionales agrarias de los sectores agrario, pesquero y alimentario”.

Sustituirlo por “... y las organizaciones representativas que demostraran competencia e intereses lícitos en las materias de la que se ocupa el Instituto, es decir, organizaciones de representación sindical, empresarial, económica y sectorial, y, en especial organizaciones profesionales agrarias de los sectores agrario, pesquero y alimentario y organizaciones de cooperativas agrarias”.

*Justificación:* La redacción propuesta por el Dictamen acerca de las organizaciones empresariales y sindicales tiende a acotar la composición del Consejo Social, repitiendo la visión dual que se está dando en otros foros, algunos tan importantes como la Concertación Social, y que, hoy por hoy, no se corresponden con la realidad, ni representan a todos los interesados.

Además, al establecer como cajón desastre las organizaciones profesionales agrarias de los sectores agrario, pesquero y alimentario, están excluyendo a las organizaciones de cooperativas, que son empresariales y no profesionales, y que quedan, una vez más, insuficientemente representadas.

Es necesario, o dejar el Artículo 4.1 como estaba en el Anteproyecto estudiado, teniendo en cuenta estas aportaciones de nuestros Consejeros en el desarrollo reglamentario, que no pasa por el Consejo, o bien modificarlo, atendiendo al texto alternativo que hemos propuesto o a otro que recogiera su espíritu.

En Sevilla, a 25 de abril de 2002,

Fdo. Juan García Zafra

Fdo. Antonio Romero Moreno

Consejeros del Grupo III del CES-A





# DICTAMEN 4/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AGENCIA ANDALUZA DE SEGURIDAD Y CALIDAD ALIMENTARIA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
13 de mayo de 2002*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Leyes que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 22 de abril de 2002 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social, escrito del Excmo. Sr. Consejero de Salud de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Creación de la Agencia Andaluza de Seguridad y Calidad Alimentaria.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de dicha Institución, en la misma fecha de entrada en el Consejo.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley se compone de una Exposición de motivos, 24 Artículos agrupados en cuatro Títulos, tres Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria y dos Disposiciones Finales.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.** Desarrolla de forma amplia los antecedentes constitucionales, estatutarios y legislativos que sirven de marco de referencia a la problemática de la seguridad alimentaria y desarrolla las razones que hacen necesarias la creación de la Agencia objeto de la norma. Dicha exposición de Motivos se estructura en seis partes.

**TÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES”.** Contiene siete artículos en los que aborda la creación en sí de la Agencia, su constitución efectiva en el momento de la aprobación por Consejo de Gobierno de sus Estatutos, las definiciones de los términos empleados en el texto, los objetivos que debe cumplir la agencia en correspondencia a las razones que justifican su creación, su ámbito de actuación, las funciones de la entidad y los principios básicos para el desarrollo de su actuación.

**TÍTULO II. “ÓRGANOS DE LA AGENCIA”.** Contiene siete artículos dedicados a la estructura de la Agencia, definiendo sus órganos directivos y sus órganos de asesoramiento, el Consejo de Administración de la entidad, el Presidente Ejecutivo como representante legal de la Agencia, el Vicepresidente, el Director Técnico de la Agencia, el Consejo Asesor y el Comité Científico.

**TÍTULO III. “PERSONALIDAD Y RÉGIMEN JURÍDICO Y ECONÓMICO APLICABLE”** (comprende seis Artículos). Se refiere al régimen jurídico, financiero y de personal de la Agencia, además de la adscripción de bienes y derechos necesarios para el desarrollo de sus fines y el control de eficacia en el desarrollo de sus funciones.

**TÍTULO IV. “RÉGIMEN SANCIONADOR”** Contempla en cuatro artículos el régimen de infracciones y sanciones, la potestad sancionadora de la Agencia, el procedimiento sancionador y el carácter de autoridad de la entidad.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA.** Establece el derecho ciudadano de acceso a los dictámenes científicos e informes anuales de actividades de la Agencia.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA.** Regula la información sobre la actividad de la Agencia al Parlamento de Andalucía.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA.** Contempla el deber de información pública en casos de relevancia para la población, previendo la elaboración de planes específicos para ello.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA.** Establece el sistema de renovación del Comité Científico de la Agencia.

**DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA.** Autoriza el desarrollo reglamentario de la Ley.

**DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA.** Establece el plazo para su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en BOJA.



### III. OBSERVACIONES GENERALES

La protección de la seguridad de los consumidores en un ámbito tan esencial y tan sumamente sensible como es el alimentario se erige, en una sociedad desarrollada y moderna, en un requisito esencial para la preservación de la salud como bien más trascendente del ciudadano sobre el cual la Administración debe ejercer, inexcusablemente, una especial y eficaz tutela y vigilancia.

Una cuestión tan indiscutible encuentra, como no podía ser de otro modo, refrendo en las normas fundamentales que rigen nuestro Ordenamiento, cuales son la Constitución, que, en su Artículo 43, reconoce el derecho a la protección de la salud y declara que compete a los poderes públicos organizar y tutelas la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios, o el Estatuto de Autonomía de Andalucía, que, en sus Artículos 13.21 y 20.1 recoge la competencia de la Comunidad en materia de sanidad e higiene y el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior.

A mayor abundamiento, y en desarrollo de lo anterior, la Ley 2/98 de 15 de junio, de Salud de Andalucía impone a la Administración Sanitaria Pública Andaluza la obligación de promocionar el control sanitario y prevenir los riesgos para la salud derivados de la cadena alimenticia hasta su consumo humano final. Complementariamente, la Ley 26/84, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, en su Capítulo 3º, recoge el derecho a la protección de la salud y la seguridad como derecho básico del consumidor, recogido en similares términos por la Ley 5/85, de Defensa de los Consumidores y Usuarios en Andalucía en su Capítulo 3º.

Este esfuerzo legislativo parecía estar más que justificado a principios de los ochenta cuando una situación social de alarma, derivada del síndrome tóxico del aceite de colza desnaturalizado que provocó cientos de víctimas y miles de afectados puso de relieve el dramático alcance que podía tener la carencia de instrumentos eficaces en el control alimentario, traumatizando a la sociedad española y minando la confianza de los ciudadanos sobre la capacidad de los poderes públicos de evitar estas situaciones, pero como podemos ver, a principios del Siglo XXI esta problemática sigue gozando de plena actualidad.

Y ello porque las medidas adoptadas en los últimos años en desarrollo de estos mandatos se han venido revelando como insuficientes para garantizar la seguridad del ciudadano, produciéndose situaciones especialmente alarmantes desde la perspectiva mediática y social como han sido los casos de la encefalopatía espongiforme bovina en toda Europa, la contaminación por dioxinas de los pollos belgas, las dudas sobre la inocuidad de los alimentos transgénicos o el caso español del benzopireno en aceite de orujo de oliva, los cuales obedecen a carencias reales de un control eficaz en un mercado abierto como es el europeo en un contexto globalizado.

El ciudadano percibe una sensación de inseguridad, y puede sumirse en una duda permanente sobre aquello que consume, mientras que el empresario, el productor y los sectores económicos en general perciben en sus cuentas las bajas en las ventas que pro-

voca cualquier noticia que cuestione la fiabilidad sanitaria de un producto alimenticio, no sólo sobre ese producto, sino por extensión en todo el sector del mercado afectado produciendo graves pérdidas que generan graves crisis en sectores económicos de la importancia del agrícola, el ganadero o parcelas concretas de la industria alimentaria.

Por todo ello, la creación de un organismo de amplia composición social, científica y técnica que pueda cubrir las carencias puestas de manifiesto por los sistemas de control e inspección actuales hay que saludarla con optimismo en sí misma, con independencia de las apreciaciones particulares que sobre su configuración puedan efectuarse. Existe un interés común y compartido entre los diferentes agentes económicos y sociales por la existencia de estos instrumentos en la medida en que cuenten con una definición, unas funciones y unos recursos suficientes para cumplir de forma efectiva con los objetivos de garantizar la mayor seguridad para el consumidor final con relación a los productos alimenticios que consume.

Para conseguir los objetivos propuestos y evitar la actual dispersión de normativas y de competencias, consideramos necesaria la creación de un organismo independiente que coordine y unifique los criterios de actuación a desarrollar en el control sanitario de la cadena alimentaria, que permitan subsanar las carencias existentes garantizando una adecuada protección de la salud de los consumidores.

Este organismo debe sustentarse sobre bases inalterables de independencia, transparencia e información, amén de las puramente científicas, con el objetivo de alcanzar los fines que se persiguen.

La norma objeto del presente informe viene a cumplir con estas premisas al crear una entidad, con personalidad jurídica y recursos personales, materiales y financieros cuyos objetivos se centran en garantizar la seguridad, y también la calidad, de los productos alimenticios que llegan al consumidor convirtiéndose en centralizador y distribuidor de información al ciudadano bajo criterios de transparencia y publicidad, promotor de la investigación científica para la mejora de métodos en el sector alimentario, organismo integrador y coordinador de las políticas de control así como ejercer funciones de evaluación de todo el sistema y de sanción de las actuaciones irregulares.

Por todo ello, la norma en cuestión supone un reconocimiento por parte de los poderes públicos de esa necesidad de mecanismos específicos, independientes, eficaces y dotados, para garantizar la seguridad y la calidad alimentaria y, consecuentemente, de la obsolescencia de los existentes hasta fecha, bien por no contar con la adecuada estructura para el cumplimiento de sus fines o bien porque no se les haya dotado de los medios y recursos necesarios para poder cumplir sus fines.

En cualquier caso, hay que señalar que, en esta materia no debe obviarse la necesaria cooperación con la sociedad civil organizada que debe complementar la actividad de la Administración, sobre todo cuando ésta ha venido demostrando su incapacidad para cubrir todos los resquicios, fundamentalmente a través de la función de control de mercado y de información y prevención del consumidor que pueden y deben desarrollar las

asociaciones de consumidores y usuarios, así como la labor formativa y de información y educación del empresariado y de los trabajadores del sector que deben desarrollar las patronales y sindicatos.

La iniciativa legislativa que se somete a dictamen no debe sustituir la importancia de estos elementos fundamentales del mercado, echándose de menos en el texto una mayor presencia de vías de colaboración y participación con estos agentes sociales económicos que pudieran ser muy fructíferas para la actividad de la Agencia.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

Con relación al articulado del Anteproyecto de Ley se proponen de forma específica las siguientes **ENMIENDAS**:

### 1.<sup>a</sup> EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, EPÍGRAFE III, PRIMER PÁRRAFO

**Enmienda de sustitución:** Se propone sustituir la expresión “desde la granja al consumidor” por “**la totalidad de la cadena alimentaria**”.

(NOTA: En el epígrafe IV, tercer párrafo aparece de nuevo la misma expresión que proponemos que también sea modificada de la misma manera)

*Justificación:* La expresión propuesta es más amplia e integradora y hace alusión a todos los posibles riesgos relacionados con la seguridad alimentaria en todo el proceso.

### 2.<sup>a</sup> EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, EPÍGRAFE V, FINAL DEL PRIMER PÁRRAFO

**Enmienda de sustitución:** Se propone sustituir el término “reconocer” por “**conocer**”.

*Justificación:* En cuanto es un derecho del consumidor el “... conocer su responsabilidad en el almacenamiento y manipulación de los alimentos, previos a su consumo” ya que sólo conociendo sus obligaciones se le puede imputar al consumidor la responsabilidad en los efectos que su negligencia en este sentido pueda provocar sobre su persona o sobre terceros.

### 3.<sup>a</sup> EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, EPÍGRAFE V, SEGUNDO PÁRRAFO

**Enmienda de sustitución:** Se propone sustituir “...y la propia Administración con su propio Control oficial” por “**... y las Administraciones públicas responsables del Control oficial**”.

*Justificación:* Mejora el contenido de la redacción.

### 4.<sup>a</sup> EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, EPÍGRAFE V, TERCER PÁRRAFO

**Enmienda de sustitución:** Se propone sustituir “... los riesgos potenciales o reales...” por “**... los riesgos potenciales y reales...**”.

*Justificación:* Entendemos que unos y otros, riesgos potenciales y riesgos reales, aún cuando ambos términos resultan excluyentes si se trata del mismo riesgo, deben ser identificados y determinados al objeto de establecer los mecanismos para reducirlos y hacerlos compatibles con un alto nivel de protección de los consumidores.

### 5.<sup>a</sup> EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, EPÍGRAFE V, CUARTO PÁRRAFO

**Enmienda de sustitución:** Se propone sustituir “... el mejor instrumento...” por “**... un instrumento importante...**”.

*Justificación:* No está comprobado que éste sea el mejor instrumento y puede haber otros igual de valiosos. Consideramos que es un instrumento importante pero que debe ser complementario de la labor de tutela de la Administración y de la actuación de control de los agentes sociales y, especialmente, de las asociaciones de consumidores.

#### 6.<sup>a</sup> EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, EPÍGRAFE V, QUINTO PÁRRAFO

**Enmienda de adición:** Proponemos añadir detrás de“... *el enfoque de seguridad y de control de los riesgos alimentarios*”, la frase **“que debe realizar las Administraciones públicas y los agentes implicados”**.

*Justificación:* Asumiendo que la dificultad de control en el ámbito de la toxiinfección microbiológica requiere de medidas como las señaladas en el texto, entenderíamos que es necesario que se indique que las mismas deben estar complementadas con la labor tutelar eficaz que no deje este control exclusivamente bajo la dependencia del voluntarismo empresarial, aunque este sea muy importante.

#### 7.<sup>a</sup> EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, EPÍGRAFE V, QUINTO PÁRRAFO

**Enmienda de sustitución:** Se propone sustituir “... *en nuestro país y cuya vía de abordaje (la experiencia así lo demuestra) no puede ser otra que el fomento...*”, por **“... en nuestro país y donde una de las vías de abordaje (la experiencia así lo demuestra) debe ser el fomento...”**.

*Justificación:* Entendemos que el fomento de la calidad, la formación y la autorresponsabilidad por parte de los sectores implicados, no son las únicas vías de abordaje del problema enunciado.

#### 8.<sup>a</sup> EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, EPÍGRAFE VI, TERCER PÁRRAFO

**Enmienda de adición:** Se propone añadir al final del párrafo, el siguiente texto: **“un informe integrador salvaguardando, en todo caso, la independencia de la Agencia en sus actuaciones”**.

*Justificación:* Entendemos que este organismo debe sustentarse sobre bases inalterables de independencia, transparencia e información.

#### 9.<sup>a</sup> EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, EPÍGRAFE VI

**Enmienda de Adición:** Entendemos conveniente incluir un párrafo en el que se aluda al cumplimiento de los preceptivos trámites de audiencia, en general a los agentes sociales y económicos afectados y, en particular, a aquellos consejos de carácter consultivo cuyo dictamen es preceptivo, tales como el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía (Artículo 8 del Decreto 514/96) o este propio Consejo Económico y Social de Andalucía (Artículo 4 de la Ley 5/97).

*Justificación:* Consideramos que el contenido de las normas jurídicas, especialmente en sus exposiciones de motivos, ha de ser didáctico y expresivo, no ya sólo del cumplimiento de los requerimientos legales al respecto, sino de la voluntad de consenso, participación e implicación de todos los agentes que debe presidir la actuación legislativa de la Comunidad Andaluza.

## 10.<sup>a</sup> TÍTULO I, ARTÍCULO 1. “CREACIÓN”

**Enmienda de sustitución:** Se propone sustituir *“Se crea la Agencia de Seguridad y Calidad Alimentaria, como una Entidad de derecho público de la Junta de Andalucía, de las previstas en el artículo 6.1.b) de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, adscrita a la Consejería de Salud, con objeto...”* por **“se crea la Agencia Andaluza de Seguridad y Calidad Alimentaria, como Organismo Autónomo de la Junta de Andalucía, de los previstos en el artículo 4 a, de la Ley 5/83, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, adscrita a la Consejería de Salud, con objeto ....”**

*Justificación:* Consideramos que se debe tratar de un Organismo Autónomo en lugar de una Empresa Pública fundamentalmente porque entendemos que un organismo cuyas funciones se extienden a la inspección y control oficial y al ejercicio de la potestad sancionadora, encaja más en la figura de empresa pública.

En cambio como organismo autónomo de carácter administrativo no habría obstáculo para que pudieran llevarse a efecto esas funciones de policía y, consecuentemente, las funciones de autorización o sancionadoras en relación con su ámbito de actuación. Ha sido precisamente, con el carácter de organismo autónomo como se ha creado la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, por Ley 11/2001, de 5 de julio, organismo de ámbito nacional, con principios, objetivos y funciones semejantes a los que dan cuerpo de naturaleza a la Agencia Andaluza de Seguridad y Calidad Alimentaria.

## 11.<sup>a</sup> TÍTULO I, ARTÍCULO 2. “CONSTITUCIÓN EFECTIVA”

**Enmienda de adición:** Se considera conveniente que la norma prevea un plazo para la elaboración y entrada en vigor de los Estatutos de la Agencia.

*Justificación:* En la medida en que la constitución efectiva de la Agencia depende de la aprobación y entrada en vigor de sus estatutos, y, consecuentemente con el consenso existente sobre la conveniencia de su creación en breve plazo, la habitual demora producida en la tramitación de los textos reglamentarios recomienda el establecimiento de un plazo que sirva de referencia y compromiso para evitar una dilatación indeseada de dicha tramitación.

## 12.<sup>a</sup> TÍTULO I, ARTÍCULO 3. “DEFINICIONES”

**Enmienda de adición:** Proponemos añadir al final del primer párrafo, la frase **“incluyendo los sistemas y tratamientos para la obtención de agua de consumo público”**.

*Justificación:* Entendemos que queda mas completa la definición de cadena alimentaria con la introducción propuesta.

### 13.<sup>a</sup> TÍTULO I, ARTÍCULO 4.B). “OBJETIVOS”

**Enmienda de adición:** Añadir al final del párrafo, la siguiente frase **“sobre todas las cuestiones que tengan una incidencia directa o indirecta sobre la seguridad y la salud de los consumidores”**.

*Justificación:* Consideramos que la nueva redacción mejora y concreta mas el texto de dicho punto.

### 14.<sup>a</sup> TÍTULO I, ARTÍCULO 4.C). “OBJETIVOS”

**Enmienda de Adición:** Añadir tras “... agentes económicos” las palabras **“y sociales”**.

*Justificación:* Consideramos más completa y acertada esta expresión por cuanto unos y otros, tanto los que defienden intereses puramente económicos como los representativos de intereses sociales tienen legítimos intereses sobre esta materia y deben ser tenidos en igual consideración a los efectos de este artículo.

### 15.<sup>a</sup> TÍTULO I, ARTÍCULO 5.B). “ÁMBITO DE ACTUACIÓN”

**Enmienda de adición:** Añadir entre “afecten” y “a la salud humana” la frase **“o puedan afectar”**.

*Justificación:* El principio de precaución exige que la labor de la Agencia no se circunscriba a los riesgos demostrados para la salud humana, sean potenciales o reales, sino que debe extenderse a aquellos ámbitos en los que se mantiene dudas razonables sobre la existencia de esos riesgos, debiendo ser la Agencia el organismo que esté un paso por delante para establecer los mecanismos que eviten que esos posibles riesgos se concreten.

### 16.<sup>a</sup> TÍTULO I, ARTÍCULO 6.A). “FUNCIONES”

**Enmienda de precisión:** consideramos necesario que se establezca el carácter de los dictámenes cuya emisión se encomienda a la Agencia.

*Justificación:* Si bien parece, por la respuesta que la Administración da en el procedimiento previo, que tales dictámenes tienen un mero carácter consultivo y no vinculante, sería conveniente que así se precisase al objeto de evitar ambigüedades o posibles lagunas interpretativas en un elemento que puede tener gran trascendencia para el desarrollo de los cometidos atribuidos a esta entidad.

### 17.<sup>a</sup> TÍTULO I, ARTÍCULO 6.C). “FUNCIONES”

**Enmienda de Adición:** Añadir **“Diseñar, promocionar”**, delante de **“Coordinar y evaluar...”**

*Justificación:* Consideramos que debe ser la Ley y no los Estatutos de la Agencia, quienes precisen la función de la Agencia a la hora de elaborar cuales deben ser las actuaciones ejecutivas de gestión, del mismo modo que en este mismo artículo se definen, entendemos, las funciones más primarias y esenciales de la Agencia entre las cuales consideramos que se encuentra ésta. No tendría sentido atribuirle la función de coordinar y dirigir si no le correspondiera igualmente la de diseñar y promover, salvo que sea intención de la Administración el encomendar esa función a otras instancias lo cual no sería coherente con el criterio general de la norma de acumular las actuaciones más relevantes en este ámbito en la Agencia.

#### **18.ª TÍTULO I, ARTÍCULO 6.D). “FUNCIONES”**

**Enmienda de adición:** Añadir al final del párrafo *“procurando vías de interlocución permanente con las organizaciones de consumidores y usuarios y los agentes económicos y sociales.”*

*Justificación:* Dentro del ámbito de la labor de comunicación que debe desarrollar la Agencia, consideramos esenciales las relacionadas con los agentes económicos y sociales implicados en el ámbito alimentario. Por ello, su inclusión en el texto no debe entenderse como redundante, sino como una llamada necesaria para resaltar su trascendencia y evitar que pudieran ser obviados por la propia dinámica del funcionamiento de la entidad, bien de forma puntual, bien de forma general.

#### **19.ª TÍTULO I, ARTÍCULO 6.E). “FUNCIONES”**

**Enmienda de adición:** Se propone añadir a *“inspección y control oficial”*, la palabra **“y fiscalización”**, y quitar la *“y”* que va entre inspección y control y en su lugar poner una coma.

*Justificación:* Consideramos que la terminología propuesta redundaba en beneficio del objetivo planteado que no es otro que la actuación en materia de prevención, de coordinación y de control.

#### **20.ª TÍTULO I, ARTÍCULO 6.I). “FUNCIONES”**

**Enmienda de adición:** Consideramos necesario añadir al final del párrafo *“... estableciendo medidas de cooperación e información entre dichas redes y las organizaciones integradas en el Consejo Asesor”*

*Justificación:* Consideramos que, aún cuando estas redes de alerta sean instrumentos internos de la Administración, no cabe mantener al margen de las mismas a estas organizaciones representativas de intereses generales afectados por el objeto de dichas alertas, especialmente cuando en ello está en juego la seguridad y la salud de los ciudadanos y, sobre todo, cuando un principio conductor de toda la norma es el de la necesaria transparencia y publicidad de la información en cuanto a los riesgos potenciales y reales en que pueda encontrarse la salud de los consumidores.



## 21.<sup>a</sup> TÍTULO I, ARTÍCULO 4. “OBJETIVOS”

**Enmienda de adición:** Proponemos añadir dos nuevos apartados como p) y q), y pasar el actual p) a r):

*“p) Determinar y evaluar los riesgos alimentarios*

*q) Recabar cuanta información requiera para el ejercicio de sus funciones de las empresas que operen en el sector”.*

*Justificación:* Consideramos que la inclusión de estas funciones mejoran el contenido del artículo y amplían el campo de actuación de la Agencia.

## 22.<sup>a</sup> TÍTULO II, ARTÍCULO 9.1.C). “PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN”

**Enmienda de modificación:** La composición del Consejo de Administración debe ampliarse para dar cabida a los representantes de los agentes económicos y sociales.

*Justificación:* Entendemos que no existen razones para excluir a los agentes económicos y sociales del principal órgano de decisión de esta entidad, ya que el principio de participación de dichos agentes, recogido en el art.7.f) implica una participación efectiva y no limitada a funciones asesoras o consultivas, sino genuinamente decisorias en el ámbito de actuación de la Agencia.

## 23.<sup>a</sup> TÍTULO II, ARTÍCULO 13. “EL CONSEJO ASESOR”

**Enmienda de modificación:** El texto del punto uno, deberá redactarse de la siguiente manera:

*“Como órgano de asesoramiento del Consejo de Administración, la Agencia contará con un Consejo Asesor, que estará presidido por el Presidente Ejecutivo y del que formarán parte las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, las organizaciones de consumidores y usuarios y las organizaciones profesionales con incidencia en el sector agroalimentario de Andalucía. El nombramiento de los miembros del Consejo Asesor corresponderá al Consejero de Salud, a propuesta de las entidades que legalmente representen a cada sector.”*

*Justificación:* Creemos que la redacción que se propone determina de forma más clara los sectores que deben estar representados en el Consejo Asesor.

## 24.<sup>a</sup> TÍTULO II, ARTÍCULO 14. “EL COMITÉ CIENTÍFICO”

**Enmienda de supresión:** Se debe suprimir la palabra “alguna”, así como la expresión de “reconocido prestigio” y la última frase del punto 1 “la citada elección podrá llevarse a cabo por convocatoria pública”

*Justificación:* Las dos primeras supresiones corresponde a un uso más correcto del lenguaje y la última por entender que entra en contradicción con el 2º párrafo del mismo artículo.

## 25.ª TÍTULO II, ARTÍCULO 14.2: “EL COMITÉ CIENTÍFICO”

**Enmienda de adición y modificación:** Entendemos que el punto 2 resulta más claro y completo con la siguiente redacción:

***“Estará integrado por diez miembros incluido su Presidente, nombrados todos ellos por el Presidente Ejecutivo, por un máximo de cuatro años renovables, previo acuerdo del Consejo de Administración, dando cuenta al Consejo Asesor. En todo caso, la revocación de los miembros del Comité Científico se hará por mitades, cada dos años”.***

*Justificación:* Se debe informar al Consejo Asesor de los méritos y razones que han dado lugar al nombramiento de los miembros del Comité Científico.

## 26.ª TÍTULO II, ARTÍCULO 14. “EL COMITÉ CIENTÍFICO”

**Enmienda de adición:** Añadir un párrafo donde se establezca el régimen de incompatibilidades de los miembros del Comité Científico o al menos que se indique que se establecerá dicho régimen mediante los Estatutos de la Agencia.

*Justificación:* Dado que la Ley no viene acompañada de los Estatutos de la Agencia, y por tanto no se conoce si en el mismo se establecerá algún régimen de incompatibilidades para los miembros del Comité Científico, para garantizar la independencia en sus pareceres y dictámenes, se ha entendido que es necesario establecer dicho régimen, ya sea en la propia Ley o en los citados Estatutos.

## 27.ª TÍTULO II, ARTÍCULO 14.4

**Enmienda de supresión y modificación:** Suprimir el Artículo determinado “la” y la expresión “de libre y público acceso”, quedando la redacción como sigue: ***“El trabajo del Comité Científico estará en todo momento presidido por el principio de transparencia y sus dictámenes serán públicos”.***

*Justificación:* Mayor corrección lingüística.

## 28.ª TÍTULO III, ARTÍCULO. 16. “RÉGIMEN JURÍDICO”

**Enmienda de modificación:** Es preciso modificar este Artículo, en consonancia con la enmienda planteada al artículo 1, adecuando su actuación a las normas del derecho público.

*Justificación:* En consonancia con la enmienda propuesta en el artículo 1.

### 29.<sup>a</sup> TÍTULO III, ARTÍCULO 17. “RÉGIMEN FINANCIERO”

**Enmienda de modificación:** Hay que adecuar este artículo, en consonancia con la enmienda planteada al artículo 1, a lo establecido para los organismos autónomos de carácter administrativo en la Ley 5/83, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

*Justificación:* En consonancia con la enmienda propuesta en el Artículo 1.

### 30.<sup>a</sup> TÍTULO III, ARTÍCULO 17.3. “RÉGIMEN FINANCIERO”

**Enmienda de modificación y de adición:** Modificar la palabra “*pertenecientes*” por “*vinculadas*” y añadir tras “*sector alimentario*”, la frase “*directa o indirectamente*”.

*Justificación:* Tratándose de garantizar la independencia de la Agencia, hay que asumir que en una economía globalizada en la que pueden existir relaciones de participación que permitieran vulnerar la norma a través de entidades interpuestas. Por ello, consideramos necesario acotar el terreno, sin perjuicio de asumir la dificultad que entraña el deslindar las relaciones mercantiles.

### 31.<sup>a</sup> TÍTULO IV, ARTÍCULO 24.2. “RÉGIMEN SANCIONADOR”

**Enmienda de aclaración:** A la vista de las alegaciones formuladas, tanto por la Confederación de Empresarios de Andalucía, como por la propia Secretaría Técnica de la Consejería de Salud, resultaría conveniente establecer claramente los términos en que la condición de “autoridad” recae sobre el personal técnico de la Agencia.

*Justificación:* No parece pacífica la interpretación de que el personal laboral no-funcionario goce de la presunción de veracidad sobre los hechos plasmados en sus actas de inspección, lo cual podría ser objeto de discusión jurídica y de pronunciamientos judiciales que pudieran dejar sin efecto las actuaciones practicadas por los mismos. Por ello, consideramos necesario sustentar jurídica y jurisprudencialmente esta situación al objeto de garantizar una redacción acorde con la legalidad vigente y con una interpretación más pacíficamente admitida de la cuestión.

## V. CONCLUSIONES

Nos encontramos ante una norma de carácter instrumental cuyo objetivo básico es cubrir las deficiencias evidentes que las actuales estructuras de control de la seguridad alimentaria vienen padeciendo. En tal sentido, hay que hacer una valoración positiva del esfuerzo del legislador por crear una entidad que centralice las competencias en la materia y dotarla de los medios necesarios para el desarrollo de su labor.

No obstante, se observan carencias en cuanto al criterio de participación de los agentes económicos y sociales que quedan relegados a un órgano asesor y consultivo, cerrándoseles el acceso a los órganos decisorios, con lo cual la implicación social en la actividad de la Agencia puede quedar condicionada a la voluntad de los regidores efectivos de la misma y su predisposición a atender y considerar el papel de ese Consejo Asesor.

Por otro lado, hubiera sido deseable que la Ley hubiese venido acompañada de los Estatutos de la Agencia, al objeto de tener plena constancia de cómo se van a resolver determinadas ambigüedades de composición, atribución de funciones, etc. de las cuales depende, en buena medida, la valoración final que los integrantes del Consejo Económico y Social de Andalucía puedan sobre la misma.

Sevilla, a 13 de mayo de 2002

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix

## VOTO PARTICULAR

### QUE FORMULAN LOS DOS CONSEJEROS DEL GRUPO III DEL SECTOR DE LA ECONOMÍA SOCIAL

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con el Artículo 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Andalucía, los dos consejeros del Grupo III por la Economía Social, formulan colectivamente voto particular al Dictamen referenciado.

#### ANTECEDENTES

El Anteproyecto entró en el CES-A el pasado 22 de abril y la Comisión de Trabajo de Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio elaboró un Dictamen que, entre otros aspectos, se refería a la Composición del Consejo Asesor de la Agencia.

En el Proyecto de Ley el Artículo 13. "El Consejo Asesor", Apartado Primero decía así:

*"1. Como órgano de asesoramiento del Consejo de Administración, la Agencia contará con un Consejo Asesor, que estará presidido por el Presidente Ejecutivo y del que formarán parte representantes de las organizaciones de consumidores, de los agentes económicos y de las organizaciones profesionales y sociales cuyo ámbito de actividad incida en el sector agroalimentario. El nombramiento de los miembros del Consejo Asesor corresponderá al Consejero de Salud, a propuesta de las respectivas entidades".*

El primer borrador del Dictamen elaborado por la Comisión de Trabajo hacía la siguiente Enmienda nº 15 al Artículo 13:

*"Enmienda de precisión y adición: Precisar y concretar a quien correspondería el nombramiento de los representantes de "... las organizaciones profesionales y sociales cuyo ámbito de actividad incida en el sector agroalimentario..."; añadiendo a lo anterior **"... y, en particular, de la Confederación de Empresarios de Andalucía, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y Organizaciones Sindicales más representativas"**.*

Fruto en gran medida de las aportaciones que los Consejeros de la Economía Social del Grupo III hicieron a dicha *Comisión de Trabajo, en el borrador que se presentó en Comisión Permanente* se introdujo una enmienda nº 22 sobre este Artículo, que sustituía a la anterior, modificándolo a partir de *"y del que formarán parte"* ... hasta el final de esa frase:

*'Enmienda de modificación: El texto del punto uno, deberá redactarse de la siguiente manera: "(...) y del que formarán parte representantes de las organizaciones empresariales y profesionales, de las organizaciones sindicales y de la economía social cuyo ámbito de actividad incida en el sector agroalimentario y de las organizaciones de consumidores y usuarios. (...)".*

La Comisión Permanente celebrada el 9 de mayo, sin embargo, aprobó *volver a modificar el contenido* propuesto para el Artículo 13 del Proyecto, omitiendo la referencia a la representación de la Economía Social:

‘Enmienda de modificación: El texto del punto uno, deberá redactarse de la siguiente manera: “(...) *y del que formarán parte representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, las organizaciones de consumidores y usuarios y las organizaciones profesionales con incidencia en el sector agroalimentario de Andalucía.* (...)”.

Como quiera que el *Pleno*, en su reunión del pasado 13 de mayo, ha decidido aceptar esta última Enmienda, modificando lo elaborado en la Comisión de Trabajo, los Consejeros de la Economía Social en el Grupo III presentamos el siguiente

Modificación de la Enmienda nº 23 del Dictamen sobre el Artículo 13. “El Consejo Asesor”:

Proponemos la siguiente modificación del texto del Artículo 13.1: ***“Como órgano de asesoramiento del Consejo de Administración, la Agencia contará con un Consejo Asesor, que estará presidido por el Presidente Ejecutivo y del que formarán parte representantes de las organizaciones empresariales, profesionales, sindicales y de la economía social, cuyo ámbito de actividad incida en el sector agroalimentario y de las organizaciones de consumidores y usuarios. El nombramiento de los miembros del Consejo Asesor corresponderá al Consejero de Salud, a propuesta de las entidades que legalmente representen a cada sector”.***

*Justificación:* Creemos que la redacción que se propone determina de manera más adecuada los sectores que deben estar representados en el Consejo Asesor. En particular, el de la Economía Social, que cuenta con importantes empresas generadoras de empleo y riqueza de nuestra Comunidad Autónoma, que actúan en los distintos puntos de la cadena alimenticia, y que deben estar representadas y participar en la Agencia.

En Sevilla, a 14 de mayo de 2002,

Fdo. Antonio Romero Moreno  
Consejero del Grupo III del CES-A

Fdo. D. Juan García Zafra  
Consejero del Grupo III del CES-A



# DICTAMEN 5/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE DECLARACIÓN DE VOLUNTAD VITAL ANTICIPADA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
28 de junio de 2002*

## **INDICE**

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. CONCLUSIONES**





## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los proyectos de decretos que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial transcendencia en la regulación de materias económicas y laborales.

En este sentido, el día 27 de mayo tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito del Consejero de Salud de la Junta de Andalucía, solicitando emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Declaración de Voluntad Vital Anticipada (DVVA).

La solicitud de Dictamen fue trasladada por la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Políticas Sociales de dicha institución, con fecha 29 de mayo.

## II. CONTENIDO

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, en sus Artículos 13.21 y 20.1 atribuye, respectivamente, a la Comunidad Autónoma competencias en materia de sanidad y el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior.

Los derechos sobre la información clínica y la autonomía individual de los pacientes en relación a su estado de salud se regulan, con carácter de norma básica del Estado, por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, derechos que han sido reconocidos y desarrollados en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma por la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía.

La presente Ley profundiza en el amplio panel de derechos reconocidos en la citada Ley 2/1998 de Salud de Andalucía, incorporando el derecho que asiste a toda persona a decidir sobre las actuaciones sanitarias de que pueda ser objeto en el futuro, en el caso de que llegado el momento no gozara de la capacidad de consentir por sí misma.

Este Anteproyecto de Ley consta de ocho Artículos, una Disposición Adicional y dos Disposiciones Finales.

El **ARTÍCULO 1** regula el objeto de la Ley en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El **ARTÍCULO 2** define el concepto de Declaración de voluntad vital anticipada.

El **ARTÍCULO 3** contempla el contenido de la Declaración.

El **ARTÍCULO 4** regula la capacidad para otorgar la Declaración.

El **ARTÍCULO 5** establece los requisitos que debe reunir la Declaración para que sea considerada válidamente emitida.

El **ARTÍCULO 6** determina cuándo adquiere eficacia la Declaración.

El **ARTÍCULO 7** regula las condiciones para la revocación de la Declaración.

El **ARTÍCULO 8** crea el Registro de Voluntades Vitales Anticipadas de Andalucía.

La **DISPOSICIÓN ADICIONAL UNICA** modifica la redacción del artículo 6, apartado 1, letra ñ, de la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía.

La **DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA** autoriza al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley.

La **DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA** establece que la Ley entrará en vigor a los seis meses contados a partir del día siguiente de su publicación en el B.O.J.A.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

Dada la gran complejidad y trascendencia de la materia que se pretende regular el Consejo Económico y Social estima que, más que enmiendas concretas al articulado, lo que procede en este caso es llamar la atención al legislador sobre algunas cuestiones que en el presente Anteproyecto quedan muy poco definidas, o de manera imprecisa. Se trata de una serie de indeterminaciones que, a nuestro entender, pudieran provocar una nada deseable ambigüedad en el aplicador de la norma, máxime cuando estamos ante la regulación de una materia de tan importante y determinante trascendencia en un bien tan excepcional como es la vida de las personas.

Entre otras cuestiones, nos referimos a los siguientes supuestos:

**1.** Debe quedar garantizada de forma indubitada la capacidad del otorgante para hacer la declaración; así como que tiene el suficiente conocimiento sobre la materia de que se trata, según se recoge en el Artículo 4. A este respecto, no resulta convincente el argumento de la Exposición de Motivos que explica el criterio adoptado en cuanto a los requisitos formales de la DVVA. Para la misma, se evita en la norma “tener que recurrir a terceros, como son testigos o fedatarios públicos, para un acto que se sitúa en la esfera de la autonomía personal y la intimidad de las personas”. En nuestra opinión, la intervención de fedatario público o de tres testigos no menoscaba la autonomía personal, sino que es simplemente una garantía de que la voluntad se manifiesta de manera libre y responsable.

Por otra parte, tampoco se aprecia en qué afecta a la intimidad la intervención de personas obligadas a no difundir el contenido de la DVVA; en todo caso, la DVVA es un acto de voluntad que por su propia naturaleza se exterioriza para ser conocido por el agente sanitario en el momento en que resulte necesario.

Finalmente, consideramos que la intervención de fedatario o de tres testigos debería ser obligatoria en línea con otras normas autonómicas vigentes en Cataluña, Galicia y Extremadura: de ese modo se podría garantizar que la DVVA emitida en Andalucía sea válida cuando el paciente sea atendido sanitariamente en el territorio de una Comunidad Autónoma diferente a la nuestra.

**2.** No queda bien definido en el artículo 8, un instrumento tan importante como es el funcionamiento del Registro de Declaraciones de Voluntades Vitales Anticipadas.

**3.** Existen serias dudas sobre la eficacia de la figura del representante, tal y como la recoge en su redacción actual el presente borrador, así como los requisitos para su revocación; y su papel en el “consentimiento informado eficaz”. Por lo que entendemos que el consentimiento de éste, además de informado debe ser justificado, requiriéndose que se acompañe de algún elemento objetivo que le dé certeza (Artículo 3 y concordantes).

Así, supuesto el caso de que en la DVVA se haya nombrado representante, dicho nombramiento se declara en todo caso eficaz (Artículo 6) y se requiere la revocación formal del mismo en el caso de que cambie la voluntad del paciente (Artículo 7.1). Sin embargo, estos

requisitos pueden suponer una traba a la libertad de revocación de la representación reconocida en el artículo 1733 del Código Civil, relativo al mandato y que establece lo siguiente: “el mandante puede revocar el mandato a su voluntad, y compeler al mandatario a la devolución del documento en que conste el mandato”, por lo que el presente Anteproyecto contravendría en este punto las disposiciones estatales vigentes en esta materia.

Se debe también hacer notar que el Párrafo 2º del Artículo 7 del presente Anteproyecto, que sí autoriza la modificación de la DVVA en el curso del tratamiento, no se refiere sin embargo a que el “consentimiento informado eficaz” pueda tener como objeto la modificación de la voluntad sobre el representante.

En este punto parecería, por tanto, necesaria, la modificación del Anteproyecto en el sentido de permitir la libre revocación del poder de representación al que se refiere el Artículo 3.2, sin necesidad de que el paciente deba someterse a formalidad alguna.

**4.** Quedan demasiadas lagunas abiertas sobre el modo de proceder de los profesionales de la sanidad en los supuestos, por ejemplo, de: urgencias vitales, localización del representante; eficacia de su representación al haber variado las circunstancias que motivaron su nombramiento.

Para reforzar el propósito de la Ley de “dotar de instrumentos seguros a los profesionales sanitarios que se enfrentan a situaciones clínicas extremas” (Exposición de Motivos, último párrafo) se debería aquilatar mejor el régimen de la obligatoriedad de la DVVA. En otras regulaciones, la obligatoriedad de la DVVA tiene como límite el respeto al ordenamiento jurídico y la buena práctica médica. Así también, a nuestro entender, debería recogerse en este Anteproyecto.

La referencia al ordenamiento jurídico podría entenderse que incluye los criterios suministrados por la práctica sanitaria adecuada; sin embargo, teniendo en cuenta que la norma va a tener que ser aplicada por los agentes sanitarios no está de más aclarar expresamente este extremo, haciendo más comprensible el criterio legal. Se debe tener en cuenta que la buena práctica sanitaria es la que permite determinar si las previsiones de la DVVA se refieren al caso actualmente producido, y, además, si el estado de la ciencia médica que fue tenido en cuenta por el paciente al realizar su DVVA corresponde al estado actual (puede pensarse que un tratamiento costoso, doloroso, de poco éxito en el pasado, etc., puede estar hoy perfeccionado en todos esos extremos).

Por tanto, entendemos que completar la norma es indispensable también en esta materia, sin que ello suponga menoscabo alguno de la voluntad del paciente, pues hay que tener en cuenta que los datos que tuvo presentes al hacer su declaración pueden no tener hoy valor alguno.

Por otro lado, y todavía en lo concerniente a la actuación profesional, convendría aclarar que el deber de recabar la información por parte del profesional sanitario (Artículo 8.2), sólo existe si el tratamiento o la atención sanitaria se inicia cuando la persona se encuentra imposibilitada de tomar decisiones. En caso contrario debería ser el propio interesado

quien aportara su DVVA o comunicara la existencia de la misma. Se entiende más adecuado este criterio para no imponer trabas innecesarias al desarrollo de la atención sanitaria.

Finalmente, por lo que se refiere a la Disposición Adicional única, Letra ñ), Apartado 4, consideramos que resulta enormemente confusa, pues no es fácil apreciar la compatibilidad de la urgencia vital que se presenta como supuesto de hecho con la necesidad de requerir la aportación de la DVVA que siempre será una actividad que lleve su tiempo. Por ese motivo la norma puede propiciar retrasos indebidos en la atención sanitaria en casos de urgencia.

## IV. CONCLUSIONES

Desde el Consejo Económico y Social de Andalucía se valora positivamente la existencia de una regulación jurídica para los supuestos recogidos en el presente borrador relativos a “la autonomía de los pacientes para poder decidir, en situaciones límites, sobre el destino de su propia vida y sobre los tratamientos de soporte vital que les deben –o no- ser aplicados”, por cuanto busca soluciones a problemas que afectan a la dignidad y autonomía del paciente como ser humano, así como a sus propios derechos como “usuarios de la sanidad” y sus relaciones con los profesionales sanitarios.

No obstante lo anterior, consideramos que la actual redacción de la norma resulta insuficiente en la determinación de conceptos que son necesarios para una correcta aplicación posterior de la misma, así como la concreción de algunas materias, indispensables para que la Ley alcance sus objetivos.

Sevilla, a 28 de junio de 2002

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix







# DICTAMEN 6/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DE LOS TRANSPORTES URBANOS Y METROPOLITANOS DE VIAJEROS EN ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
28 de junio de 2002*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 5 de junio de 2002 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social, escrito del Excm. Sra. Consejera de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales de dicha Institución, en la misma fecha de entrada en el Consejo.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía consta de un total de 49 Artículos, cinco Disposiciones Adicionales, Tres Transitorias y dos Finales, y viene precedido de una Exposición de Motivos, justificativa de la necesidad de promulgar la norma y descriptiva de su contenido.

Los 49 Artículos se estructuran de la siguiente manera:

### TÍTULO PRELIMINAR: “DISPOSICIONES GENERALES” (ARTÍCULOS 1 A 5)

**Capítulo único**, en el que destaca la distribución de competencias entre la Administración Local y Autonómica, reservándose ésta la declaración de los transportes como de “interés metropolitano”.

### TÍTULO I: “DE LOS TRANSPORTES URBANOS Y METROPOLITANOS” (ARTÍCULOS 6 A 12)

Dos **Capítulos**. En el Primero se define que ha de entenderse por transporte urbano y se potencia la autonomía municipal en este ámbito. En el segundo, además de definirse el ámbito metropolitano, se regula la “Declaración de Interés Metropolitano”, uno de los pilares básicos de la Ley.

### TÍTULO II: “DEL TRANSPORTE DE VIAJEROS EN AUTOMÓVILES DE TURISMO” (ARTÍCULOS 13 A 17)

**Capítulo único**, en el que se hace referencia tanto a elementos del transporte urbano como del interurbano, posibilitando el establecimiento de “Áreas Territoriales de Prestación Conjunta” en las zonas en las que exista interacción o influencia recíproca entre los servicios de varios municipios.

### TÍTULO III: “DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN Y COORDINACIÓN” (ARTÍCULOS 18 A 23)

Tres **Capítulos**, en los que se regulan respectivamente, los Planes de Transporte Metropolitano, los Programas Coordinados de Explotación, y los Convenios y Contratos-Programa.

### TÍTULO IV: “DE LAS ENTIDADES DE TRANSPORTE METROPOLITANO” (ARTÍCULOS 24 A 29)

Dos **Capítulos**, en los que se distingue, por un lado, entre los Consorcios de Transportes para la ordenación, coordinación y, en su caso, gestión de los transportes en los ámbitos metropolitanos, y por otro, las Entidades Públicas de Transportes Metropolitanos previstas para el control, inspección y sanción de los servicios de transporte mediante Ferrocarril Metropolitano declarados de interés metropolitano.

## TÍTULO V: “FINANCIACIÓN” (ARTÍCULOS 30 A 33)

**Capítulo Único.** En el que básicamente atribuye al Plan de Transporte Metropolitano la tarea de efectuar el análisis de las necesidades financieras y de los recursos que pueden generarse en función del nivel de tarifas que pretenda establecerse.

## TÍTULO VI: “RÉGIMEN DE INSPECCIÓN Y SANCIONADOR” (ARTÍCULOS 34 A 49)

Es el más extenso de la Ley, dos **Capítulos**, subdividido el segundo en dos secciones, en las que se abordan separadamente las infracciones y las sanciones, y que vienen a reproducir la normativa estatal aplicable a los transportes interurbanos, completándola en algunos aspectos.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

La nota más característica y definitoria del Anteproyecto de Ley de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Andalucía es su oportunidad:

– *En primer lugar*, porque cubre el vacío normativo, sobre todo en materia de transporte urbano, creado con la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/96, de 27 de Junio, y que declara nulos, entre otros, los artículos 113 a 118 de la Ley 16/1987, de 30 de Julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en los que se regulaba el Transporte Urbano y Metropolitano, por entender el mencionado Tribunal que la competencia para su regulación corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas.

– *En segundo lugar*, porque es necesario establecer un marco de actuaciones en el ámbito urbano y metropolitano, encaminadas a resolver los problemas de movilidad, adecuar las condiciones de accesibilidad y mejorar la calidad y seguridad.

Los procesos de concentración, las nuevas necesidades de movilidad, la mayor utilización del vehículo privado, los problemas medioambientales, etc., hacen imprescindibles afrontar una política integral del transporte en las áreas metropolitanas.

– *En tercer lugar*, y como consecuencia directa del vacío legal antes mencionado, se hace necesario definir con suma claridad las competencias de las distintas Administraciones implicadas en el sistema de transportes, así como la necesaria coordinación entre ellas.

Así mismo, entendemos que en el marco reglamentario de esta Ley, se establezca lo que podríamos llamar carta de derechos y deberes de los usuarios del transporte. Se definiría así, una parte esencial del sistema de transporte urbano y metropolitano.

No obstante, este reconocimiento de la oportunidad del marco regulador de los transportes urbanos y metropolitanos, debe ir acompañado por unas necesarias e imprescindibles observaciones al articulado del Anteproyecto, que de ser incorporadas al texto definitivo, dotarían a esta Ley de una máxima eficacia.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

Antes de entrar en el articulado de la Ley, conviene hacer una breve alusión a su **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**. En ella, a pesar de hacer referencia al vacío normativo creado por la Sentencia del Tribunal Constitucional a que antes hacíamos mención, así como a las materias que forman parte del contenido de la ley, se echa en falta una exposición razonada de los motivos de fondo, y no sólo de forma, que fundamentan su publicación. Así, y entre otros, la movilidad, la accesibilidad, la calidad, el desarrollo sostenible y la apuesta por el transporte público, son conceptos fundamentales a tener en cuenta y que, en todo caso, deben reflejarse como preámbulo del articulado, estableciéndose como objetivos a conseguir con la aplicación y desarrollo de la Ley.

### TÍTULO PRELIMINAR. “DISPOSICIONES GENERALES”

#### CAPÍTULO ÚNICO

Este Consejo considera necesaria la adición de un Artículo 6 (con la consiguiente reenumeración del resto del articulado) con la siguiente redacción:

***“Artículo 6: Como instrumento para la protección y defensa de los usuarios del transporte urbano y metropolitano de viajeros, se declara expresamente vigente, en el ámbito del transporte urbano y metropolitano de viajeros en Andalucía, el Capítulo VIII de la Ley 16/87 de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en su actual redacción, en lo referente a las competencias de la Juntas Arbitrales de Transportes para la resolución de conflictos entre los viajeros y los transportistas, así como su regulación reglamentaria contenida en el Real Decreto 1211/90 de 28 de septiembre.”***

A pesar de que la Disposición Final Primera de la Ley establece que, en todo lo no previsto en la misma, se estará a lo dispuesto en la legislación vigente reguladora de los transportes interurbanos, lo cual pudiera dar lugar a pensar que esta enmienda resulte innecesaria, el C.E.S.-A. considera la misma de gran trascendencia por lo siguiente:

La actual regulación del arbitraje de transporte estableciendo su obligatoriedad para conflictos de cuantía inferior de 3.005,06 €, salvo declaración en contra de una de las partes con carácter previo a la formalización del contrato, supone una clara inversión y circunstancia excepcional en relación al carácter convencional expreso del sometimiento arbitral. Esto, unido al beneficio evidente que supone para la protección de los usuarios la normativa estatal en la materia y la incomodidad manifestada por algunos operadores con esta circunstancia, nos lleva a considerar ineludible el que una norma de carácter territorial u funcionalmente más restringido, como es la que se aborda en el dictamen, deba ratificar la plena vigencia del régimen estatal al objeto de evitar cualquier duda o cuestionamiento que contribuya a dificultar la ya delicada actuación de dichas juntas.

Asimismo, se considera conveniente que la norma haga una puesta decidida y expresa por el sistema arbitral como un instrumento idóneo, ágil y equitativo para resolver las con-



troverias entre usuarios y empresas, sin que ello suponga que la empresa que no lo desee pueda hacer uso de su derecho y excluirlo cumpliendo con los requisitos legales para ello.

## TÍTULO I. “DE LOS TRANSPORTES URBANOS Y METROPOLITANOS”

### CAPÍTULO II. TRANSPORTES METROPOLITANOS

#### Artículo 11. “Conceptos”

Como primera mención que se hace, al final del Apartado primero, debe establecerse que se trata **“El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía”**.

## TÍTULO II. “DEL TRANSPORTE DE VIAJEROS EN AUTOMÓVILES DE TURISMO”

#### Artículo 17. “Áreas Territoriales de Prestación Conjunta”

Las Áreas Territoriales de Prestación Conjunta se configuran para ordenar determinados servicios de transporte (en automóviles de turismo) entre varios municipios, cuando exista interacción o influencia recíproca.

Creemos que la Ley debe definir las condiciones mínimas o los parámetros básicos que fundamentan la creación de estas Áreas, y no dejarse su determinación al simple criterio ambiguo y subjetivo de la Consejería competente en materia de transporte o al Consorcio de Transporte Metropolitano correspondiente.

## TÍTULO III. “DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN Y COORDINACIÓN”

### CAPÍTULO I. PLAN DE TRANSPORTE METROPOLITANO

#### Artículo 19. “Contenido del Plan de Transporte Metropolitano”

En el Apartado a) se establece que el Plan de Transporte Metropolitano deberá contener: **“Delimitación y justificación de su ámbito”**. Entendemos que esta delimitación debe acotarse en las dos vertientes de aplicación: el funcional y el territorial.

Por lo tanto, este Apartado a) del Artículo 19 debería quedar como sigue:

**“a) Delimitación y justificación de su ámbito funcional y territorial”**.

Al iniciarse con la declaración de interés metropolitano todo el proceso de configuración del sistema de transporte metropolitano, entendemos que esta declaración debe realizarse en el marco del Plan de Transporte Metropolitano y no de manera independiente por medio de un Decreto del Consejo de Gobierno, tal y como se establece en el

Artículo 12 de la Ley. Además, de esta manera se garantiza una mayor participación en el proceso planificador de todas las partes implicadas, que no se logra mediante la declaración por Decreto.

#### **Artículo 20. “Elaboración, aprobación y revisión del Plan”**

Este Artículo establece el proceso de elaboración, delimitándolo a la *“elaboración y aprobación inicial...”* No entendemos porque se incluye el término *“inicial”*, ya que a nuestro entender, no debe diferenciarse si el proceso se realiza por primera vez o no.

Asimismo, establece que el Plan será a propuesta, *“en su caso, del Consorcio...”* No parece que proceda el inciso *“en su caso”*, pues, en todo caso, habrá de ser el consorcio quien propondrá el Plan.

Por lo tanto, el Artículo 20 quedaría como sigue:

***“La elaboración y aprobación del Plan de Transporte Metropolitano y de sus revisiones se realizará por la Consejería competente en materia de transportes a propuesta del Consorcio a que se refiere el Título IV, y su aprobación definitiva corresponderá al Consejo de Gobierno, oídas las Corporaciones Locales interesadas y previo informe de los órganos consultivos de ámbito autonómico en las materias de ordenación del territorio y transportes. Las modificaciones que no supongan revisión del Plan serán aprobadas por la Consejería competente en materia de transportes a propuesta del consorcio de transporte metropolitano”***

#### **Artículo 21. “Vigencia y efectos”**

Este Artículo establece la vigencia del Plan de carácter indefinido. Entendemos que es importante acotar temporalmente la duración del Plan. Esta acotación temporal no significaría acortar su periodo de vigencia, sino establecer procesos de revisión concretos en el tiempo.

## **CAPÍTULO II. PROGRAMAS COORDINADOS DE EXPLOTACIÓN DE LOS TRANSPORTES URBANOS E INTERURBANOS**

#### **Artículo 22. “Conceptos”**

En este Artículo se define los Programas Coordinados de Explotación de los transportes urbanos e interurbanos como *“el instrumento a través del cual se establecen las medidas necesarias para la coordinación de los servicios urbanos e interurbanos de transporte regular de viajeros cuando existan tráfico coincidentes, conforme a lo indicado en el Artículo 9 de esta Ley”*.

En realidad, es el instrumento fundamental para resolver los problemas que puedan surgir de coordinación entre líneas urbanas y metropolitanas. Por lo tanto, la Ley tiene que enumerar los contenidos mínimos que los Programas deben contener. Entre otros, los siguientes:

1. Análisis de la oferta y la demanda actuales y prevista, así como la justificación de los nuevos servicios.
2. Determinación de los servicios coincidentes.
3. Medidas de coordinación a implantar.
4. Marco tarifario resultante con indicación de los criterios para el reparto de ingresos.
5. Medidas compensatorias que, en su caso, deban aplicarse a favor de los concesionarios de servicios existentes para garantizar el equilibrio económico de la explotación.

Siendo los operadores interurbanos una de las partes intervinientes en la coordinación del sistema de transporte urbano e interurbano, debería ser posible que estos pudiesen, también, iniciar la elaboración de estos programas coordinados de explotación.

## TÍTULO IV. “DE LAS ENTIDADES DE TRANSPORTE METROPOLITANO”

### CAPÍTULO I. CONSORCIO DE TRANSPORTE METROPOLITANO

#### Artículo 24. “Concepto y creación”

En el Apartado 1, se establece la posibilidad de que sea el Consorcio el que ordene y coordine los transportes, así como el que gestione los Planes. Esta Ley establece como figura central del sistema la definición del Consorcio. Por lo tanto, y siendo consecuente, **“La ordenación y coordinación de los transportes en cada uno de los ámbitos metropolitanos delimitados y la gestión de los planes de transporte metropolitano deberá llevarse a cabo por un Consorcio.....”**, eliminando así la ambigüedad creada en su redacción inicial.

#### Artículo 27. “Organos del Consorcio de Transportes Metropolitanos y Artículo 28: “Adopción de Acuerdos”

Entendemos que siendo el Consorcio la entidad cuyo objeto es articular la ordenación y coordinación de las Administraciones consorciadas, para ejercer de forma conjunta las competencias que les corresponde en materia de creación y gestión de infraestructuras y servicios de transporte, corresponde a esta Ley determinar aspectos tan fundamentales como es su estructura, organización y competencia.

Destacamos que es el Consorcio el que propone el Plan de Transporte Metropolitano, lo gestiona, coordina y ordena. Por lo tanto, es el punto central de decisiones de todo el sistema de transporte en el marco metropolitano. En este sentido, entendemos que el art. 27 y art. 28 deberían eliminarse, a la vez que debe crearse un capítulo específico para definir la estructura, organización y competencia de los diferentes órganos de los consorcios,

y garantizándose, en cualquier caso, la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma.

## **TÍTULO V. “FINANCIACIÓN”**

### **CAPÍTULO ÚNICO**

#### **Artículo 30. “Fuentes de financiación”**

En el Apartado b), se establece como fuente de financiación *“Las recaudaciones tributarias...”*. Dada la ambigüedad de la expresión, se debería acotar la misma, concretándose a que categoría de tributos se está refiriendo.

## **TÍTULO VI. “RÉGIMEN DE INSPECCIÓN Y SANCIONADOR”**

Se recoge en este Título del régimen de inspección y sanciones los artículos que en cuanto al régimen sancionador contiene la Ley 16/1987, de 30 de Julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y en el Real Decreto 1211/1990, de 28 de Septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, incluyéndose también en materia de infracciones la normativa recogida en el antiguo Reglamento Nacional de Servicios Urbanos e Interurbanos en vehículos de turismo de 1.979, dada la necesidad de elevar de rango normativo a reserva legal algunas materias muy específicas de este sector.

### **CAPÍTULO II. DEL RÉGIMEN SANCIONADOR**

#### **Artículo 36: “Responsabilidad administrativa”**

En el Apartado 2, Letra c, no se determina con precisión al sujeto responsable. Al tratarse de un aspecto tan importante, como es el régimen sancionador, interesamos una nueva redacción en aras del principio de seguridad jurídica y de tipicidad que rige en materia sancionadora. Este último principio exige la predeterminación y descripción legal de las conductas sancionables y de los sujetos responsables, sin que quepan cláusulas generales, contrarias también al principio de seguridad jurídica.

#### **Artículo 43: “Cuantía de las multas”**

Entendemos que la redacción del apartado a) del punto primero es incorrecta, por lo que se propone su modificación en consonancia con la redacción del Artículo 143 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. El régimen sancionador que se establece en el presente borrador de Ley a través de los artículos 38 y siguientes, transcribe los Artículos que sobre este tema contiene la Ley Estatal de Ordenación de los Transportes Terrestres y su Reglamento.

## DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA

El Apartado 2, establece un periodo de adaptación de los estatutos de los Consorcios que existan a la entrada en vigor de la Ley de dos años. Entendemos que el plazo de adaptación es excesivamente largo, al no ser necesario ni existir causa que justifique que tal periodo se alargue por tanto tiempo. De este modo, y con la finalidad de que estos Consorcios funcionen rápidamente conforme a esta Ley, sugerimos la reducción del plazo a seis meses, tiempo que se estima más que suficiente para proceder a su adaptación. Finalmente, resulta necesario subrayar la necesidad de que, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Final Segunda, se lleve a cabo el debido desarrollo reglamentario de esta norma, así como que se haga efectivo en un plazo prudencial y razonable.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas al Anteproyecto de Ley de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía.

Sevilla, a 28 de junio de 2002

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S.-A.

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº LA PRESIDENTA DEL C.E.S.-A.

Fdo. Rosamar Prieto-Castro García-Alix



# DICTAMEN 7/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY 1/1996, DE 10 DE ENERO, DEL COMERCIO INTERIOR DE ANDALUCÍA, Y SE CREA LA TASA POR TRAMITACIÓN DE LICENCIAS COMERCIALES

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
3 de julio de 2002*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**





## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 18 de junio de 2002 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social, escrito del Excm. Sra. Consejera de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión urgente de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía, y se crea la Tasa por Tramitación de Licencias Comerciales.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales de dicha Institución, en la misma fecha de entrada en el Consejo.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía, y se crea la Tasa por Tramitación de Licencias Comerciales consta de un total de seis Artículos, tres Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales, y viene precedido de una Exposición de Motivos, justificativa de la necesidad de promulgar la norma y se destaca la participación en el procedimiento de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El contenido del articulado es el siguiente:

### **ARTÍCULO 1. “MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY 1/1996, DE 10 DE ENERO, DEL COMERCIO INTERIOR DE ANDALUCÍA”**

En el que se atribuye las funciones de inspección a la Junta de Andalucía y a los Ayuntamientos.

### **ARTÍCULO 2. “MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 10 DE LA LEY 1/1996, DE 10 DE ENERO, DE COMERCIO INTERIOR DE ANDALUCÍA”**

No obstante el enunciado, únicamente se modifica el Apartado 2º de dicho Artículo. Se regula el carácter de la inscripción en el Registro de Comerciantes y Actividades Comerciales de Andalucía como requisito previo para el ejercicio de una actividad comercial.

### **ARTÍCULO 3. “MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 1/1996, DE 10 DE ENERO, DE COMERCIO INTERIOR DE ANDALUCÍA”**

Se establecen las funciones de la Comisión Asesora de Comercio Interior.

### **ARTÍCULO 4. “MODIFICACIÓN DEL TÍTULO IV DE LA LEY 1/1996, DE 10 DE ENERO, DE COMERCIO INTERIOR DE ANDALUCÍA”**

Este Título regula a los establecimientos comerciales. Se encuentra dividido en cinco capítulos.

- El primero de ellos se refiere al concepto y a las categorías de establecimientos comerciales, definiendo cada una de ellas.

- El segundo de los capítulos establece el régimen administrativo de los establecimientos comerciales; consta de dos secciones, la primera dedicada a disposiciones generales y la segunda recoge los supuestos de la licencia comercial y procedimientos para su obtención.

- El tercer Capítulo está referido al Plan Andaluz de Ordenación Comercial.

- El Capítulo cuarto regula el procedimiento de otorgamiento de las licencias co-

merciales; se subdivide, a su vez, en tres secciones. La primera trata del régimen jurídico de las mismas. El procedimiento para la obtención de licencia de los grandes establecimientos comerciales se regula en la sección 2ª, siendo la sección tercera la dedicada a este procedimiento en los establecimientos de descuento y de venta de restos de fábrica.

- El Capítulo quinto es el que trata de la Tasa por Tramitación de Licencias Comerciales.

#### **ARTÍCULO 5. “MODIFICACIÓN DEL TÍTULO V DE LA LEY 1/1996, DE 10 DE ENERO, DE COMERCIO INTERIOR DE ANDALUCÍA”.**

En el Apartado primero de este Artículo se modifican los Artículos 52, 56 y 57 que pasan a ser, con la nueva redacción, los Artículos 76, 80 y 81. En el Apartado segundo se introduce un nuevo Artículo 82 sobre los “Establecimientos de restos de fábrica”. En el apartado tercero se señala la nueva numeración de los artículos del Título V.

#### **ARTÍCULO 6. “MODIFICACIÓN DEL TÍTULO VI DE LA LEY 1/1996, DE 10 DE ENERO, DE COMERCIO INTERIOR DE ANDALUCÍA”**

El mismo trata del Régimen sancionador. Consta de tres Capítulos. El primero de Disposiciones Generales, el segundo de las Infracciones y el tercero de las Sanciones.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA.** Sobre los procedimientos administrativos en trámite.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA.** Plazo para la aprobación del Plan Andaluz de Ordenación Comercial y moratoria en el otorgamiento de licencias de grandes establecimientos comerciales.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA.** Órganos competentes en materia sancionadora en tanto se apruebe el correspondiente Reglamento.

#### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA**

**DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA.** Autoriza al Consejo de Gobierno para dictar disposiciones para el desarrollo y ejecución de la Ley.

**DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA.** Entrada en vigor de la Ley.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El principal motivo de la elaboración del Anteproyecto de Ley, que modifica la actual Ley 1/1996, de Comercio Interior de Andalucía, en sus Títulos IV y VI, es mejorar la regulación del sector comercial en Andalucía con el objeto de solventar los problemas derivados de la falta de regulación de las nuevas fórmulas comerciales surgidas en los últimos años y la tramitación de las preceptivas licencias comerciales de las grandes superficies.

Todo ello, con la finalidad de alcanzar un modelo comercial equilibrado entre las grandes superficies y las pequeñas y medianas empresas comerciales, que se adapte aun más a la realidad del tejido comercial andaluz.

Para conseguir estos objetivos, se ha realizado una extensa y ardua labor por parte de la Consejería de Economía y Hacienda, elaborando diversos borradores del Anteproyecto antes de alcanzar el texto definitivo, los cuales han ido surgiendo a medida que se han tenido en cuenta sugerencias y observaciones procedentes, entre otros, de los Agentes económicos y sociales, tratando de sacar a la luz un instrumento que materialice el equilibrio necesario entre las distintas partes afectadas por la normativa.

En virtud de estas sugerencias, y previo apoyo mayoritario de la Comisión Asesora de Comercio Interior, nació el texto definitivo con fecha trece de junio del presente año.

El Anteproyecto reforma los Capítulos IV y VI, de la Ley de Comercio Interior de Andalucía, reguladores de las grandes superficies comerciales y del régimen sancionador aplicable en materia de comercio, con el objeto de modificar el actual contenido de los mismos.

La reforma del Título IV, consiste fundamentalmente en la creación de un nuevo procedimiento para el otorgamiento de licencia comercial específica para la apertura de grandes establecimientos comerciales, cuya concesión corresponde a la Administración Autónoma.

Con respecto a la modificación del Título VI de la citada Ley de Comercio de Andalucía, relativo al régimen sancionador en materia de comercio, cabe destacar la mejora de la proporcionalidad en la cuantía de las sanciones, dando así respuesta a la necesidad de adecuar las mismas con los hechos sancionados.

En cualquier caso, y a pesar de esta extensa labor de consenso en la materia, resulta conveniente hacer mención al Plan Andaluz de Ordenación Comercial (PAOC), ya que vistas las alegaciones formuladas por la Consejería de Obras Públicas y Transportes en cuanto al objeto y alcance del PAOC, la redacción actual del Anteproyecto de Ley puede inducir a confusión. Por lo cual se recomienda revisar estos preceptos de forma que se adecuen al alcance y contenido puestos de manifiesto en el informe de la Dirección General de Comercio a dichas alegaciones.

No obstante, se considera igualmente necesario incorporar en la norma el compromiso de elaboración de Planes Anuales de Inspección, al igual que se llevan a cabo en otros

sectores. El papel de la inspección resulta fundamental para garantizar la plena aplicación de la norma, a pesar de lo cual, la experiencia de los años de vigencia de la Ley 1/1996 viene demostrando las lagunas existentes que han dado lugar a incumplimientos más o menos extendidos de determinados preceptos.

#### IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

Al Artículo Sexto, sobre el Artículo 92. Consideramos que debe ser incluida como infracción grave la siguiente conducta infractora que ha sido omitida:

***“Ampliación no autorizada de la superficie de venta declarada y para la que se concedió la licencia.”***

La conducta citada es merecedora del suficiente reproche administrativo para integrarse en este Artículo como infracción grave, dada la necesidad de ejercer una coerción administrativa eficaz y proporcional al potencial beneficio que se puede derivar de la misma.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía realiza una valoración positiva del texto del Anteproyecto, y de las actuaciones que se han llevado a cabo para la consecución de la redacción finalmente aprobada y consensuada por los distintos Agentes económicos y sociales. No obstante, considera que se deben revisar los preceptos relativos al alcance y contenido del "Plan Andaluz de Ordenación Comercial" y que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las Observaciones generales presentadas en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas al Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía, y se crea la Tasa por Tramitación de Licencias Comerciales.

Sevilla, a 3 de julio de 2002

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S.-A.

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S.-A.

Fdo. Rosamar Prieto-Castro García-Alix



## VOTO PARTICULAR

### QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS D. FRANCISCO SÁNCHEZ LEGRÁN Y D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> ÁNGELES REBOLLO SANZ, CONSEJEROS DEL GRUPO III

Por la presente, y conforme al procedimiento establecido en el Artículo 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Andalucía, los abajo firmantes, en su condición de miembros de ese Consejo por el Grupo Tercero, proceden a formular Voto Particular al Dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 1/1996 de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía, y en su virtud, hacen las siguientes consideraciones:

Que, con carácter preliminar y como preámbulo explicativo de nuestra posición, hemos de decir que la norma objeto de dictamen es el fruto de un proceso de negociación de la Administración Andaluza con las organizaciones empresariales y sindicatos más representativos en el cual se ha excluido expresamente a los representantes de los consumidores y usuarios, pese a que el texto legal negociado reformaba una norma defendida y consensuada en su momento por éstos últimos junto con los restantes agentes económicos y sociales, lo cual ha provocado que la voz de los consumidores no haya sido oída ni sus planteamientos hayan sido conocidos ni tenidos en cuenta a la hora de hacer esta norma, que incorpora modificaciones de gran calado sobre el régimen vigente que afectan y perjudican a los intereses de los consumidores y usuarios.

Que, en tal sentido, los representantes de los consumidores y usuarios andaluces no han tenido más oportunidad de opinar sobre el texto articulado del Proyecto que a través del obligado trámite de audiencia al Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, con escaso éxito en cuanto a la consideración de sus aportaciones, y a través de las vocalías que les corresponden en el Consejo Económico y Social de Andalucía, sin que tampoco sus alegaciones sustanciales se hayan visto reflejadas en el Dictamen finalmente emitido.

Que partiendo de las consideraciones anteriores, nos vemos en la obligación de mostrar nuestra disconformidad con el Dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 1/1996 de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía y formular voto particular con relación a los siguientes aspectos:

#### 1.º SOBRE LAS CONSIDERACIONES GENERALES

El Epígrafe III (Consideraciones Generales), en su párrafo 2º expone que *“Para conseguir estos objetivos, se ha realizado una extensa y ardua labor por parte de la Consejería de Economía y Hacienda, elaborando diversos borradores del Anteproyecto antes de alcanzar el texto definitivo, los cuales han ido surgiendo a medida que se han ido teniendo en cuenta sugerencias y observaciones procedentes, entre otros, de los Agentes Económicos y Sociales, Tratando de sacar a la luz un instrumento que materialice el equilibrio necesario entre las distintas partes afectadas por la normativa.”*

Sin embargo, y continuando con lo expuesto anteriormente, es incierto que el proceso de consenso sobre la reforma haya contado con todos los agentes sociales implicados al no estar las federaciones de consumidores, a las que se nos ha excluido de forma injustificada, lo que representa una total falta de respeto hacia el colectivo ciudadano que representa uno de los pilares básicos y sustento del sector comercial.

El texto que se nos presenta, por tanto, es el resultado de la negociación y consenso con las organizaciones empresariales y sindicales representativas, pero se ha realizado al margen de los consumidores, restando con ello profundidad y legitimidad al debate de la necesidad de reforma de la Ley de Comercio y obviando las necesidades y valoraciones de los consumidores.

Este anteproyecto rompe el espíritu con el que se elaboró la actual Ley de Comercio, norma que ahora se pretende reformar, y donde sí se dio participación real y efectiva a los consumidores, rompiendo la línea de trabajo seguida hasta ahora y la política de consenso y participación seguida por la Junta de Andalucía en la elaboración de esta Ley.

Este hecho ya de por sí invalida el texto y evidencia que sólo se cuenta con la participación de los consumidores en un nivel puramente formal y no real, como meros legitimadores del proceso, que no del texto ni de sus objetivos, pero no con voluntad de otorgarnos una auténtica implicación en su elaboración.

Igualmente, estas Consideraciones Generales, en su último párrafo hablan de *“esta extensa labor de consenso”* cuando de lo dicho anteriormente queda claro que consideramos que esa labor de consenso no ha sido ni tan extensa ni tan amplia como hubiera sido deseable por las cuestiones expuestas al obviar una parte fundamental del mercado pese a que la propia exposición de motivos del proyecto legal habla de la protección de los derechos de los consumidores como una de las motivaciones básicas para la legislación sobre el comercio.

## 2.º SOBRE LAS CONSIDERACIONES AL ARTICULADO

El Dictamen contempla alguna manifestación insuficiente sobre el articulado, el cual consideramos manifestamente mejorable por cuanto introduce elementos que afectan a la protección de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios con los que no se ha contado a la hora de consensuar el texto. Por ello entendemos que debieran haberse incluido en el mismo Epígrafe las alegaciones que se exponen a continuación:

1. “Al Artículo segundo, sobre el Artículo 10: No debería ser eliminado del texto de la Ley 1/96, la consideración como infracción de la no-inscripción en el Registro de Comerciantes y Actividades Comerciales de Andalucía, ya que debieran ser mantenidas todas las medidas que coadyuven a que pueda existir un registro real y eficaz, por ser un instrumento necesario e imprescindible para conocer y valorar la estructura comercial de una zona y en general en Andalucía.”

2. “Al artículo cuarto, sobre el Artículo 23: Si bien resulta positivo ponderar el concepto de gran superficie comercial en función de un parámetro, debería reflexionarse so-

bre si realmente es útil para el fin perseguido que éste sea el número de habitantes del Municipio y no de su área de influencia, que representa en mayor medida la población afectada y la repercusión económica del mismo en la zona.

Señalar también con relación a este Artículo, Apartado 4 del mismo, que se le da un trato desigual a los establecimientos de “Descuento” y de “venta de resto de fábrica” con respecto a otros modelos comerciales, al sujetarlos previamente a una autorización o licencia administrativa, aunque no tenga la catalogación de gran superficie comercial. La medida no resulta justificada y la licencia a la que se les somete, a nuestro juicio y como más adelante se valorará, no responde a una auténtica licencia reglada, sometida a requisitos más o menos objetivos.”

3. “Al Artículo cuarto, sobre el Artículo 24: Debemos valorar positivamente que se defina qué son y que características han de tener los establecimientos de “Descuento”, si bien nos resulta extraño que se haya eliminado el punto 2 contenido en el borrador de marzo sobre “venta de resto de fábrica”, en el Artículo 24. En cualquier caso, debería ser concretado y matizado lo recogido en el Apartado 1.e) de este artículo dado que genera dudas.”

4. “Al Artículo cuarto, sobre el Artículo 29: Reiteramos lo dicho con relación al Artículo 23.4 sobre establecimientos de descuento y de venta de restos de fábrica por lo que supone de trato discriminatorio que se da a este tipo de fórmula comercial.”

5. “Al Artículo cuarto, sobre el Capítulo III, Artículos 30 y siguientes, referidos al Plan Andaluz de Ordenación Comercial: Valoramos de forma positiva al PAOC, sin bien debemos expresar nuestro más absoluto rechazo al cambio sufrido en la configuración y objeto de este instrumento en cuanto su objeto y finalidad última, que debe ser la ordenación de la implantación en Andalucía de los Grandes Establecimientos Comerciales de forma que el crecimiento de la estructura comercial se lleve a cabo de manera gradual y equilibrada. Por ello no podemos admitir que se limite la finalidad de este demandado instrumento a la mera orientación para la dotación de los grandes establecimientos comerciales en nuestra Comunidad, máxime cuando las directrices que se establezcan en el Plan Andaluz de Ordenación Comercial habrá de tenerse en cuenta por la Consejería competente en materia de comercio interior al resolver los procedimientos relativos a las licencias comerciales de los Grandes Establecimientos Comerciales.

Con respecto al Artículo 34, “Suspensión del otorgamiento de licencias comerciales”, habrá de ser clarificado porque de su tenor literal puede intuirse la existencia de diversos supuestos de revisión del PAOC, extremo que no es posible dada la modificación sufrida en el Artículo 33 referido a la vigencia y revisión del Plan en el que se excluye las posibles revisiones excepcionales quedando como único supuesto una revisión obligatoria a los cuatro años de vigencia del mismo.

Por último, con relación a este capítulo debemos valorar positivamente que se haya incorporado la participación efectiva de los consumidores en elaboración del PAOC y que se haya puesto un plazo para que dicho documento sea aprobado por la Administración.”

6. "Al Artículo cuarto, sobre el Artículo 36.f): Debemos señalar como una crítica al texto propuesto la omisión de toda referencia a la protección de los consumidores y por tanto no son valoradas medidas tendentes a este objetivo ni entre los requisitos y documentación a presentar por los promotores en la solicitud."

7. "Al Artículo cuarto, sobre el Artículo 37.2: Debe quedar claramente reseñado en el texto que el ámbito en el que debe producirse el trámite de audiencia a las organizaciones de consumidores, así como al resto de agentes sociales y económicos implicados, es el regional ( y no el provincial) a fin de garantizar unas líneas homogéneas y unos mismos criterios en el diseño y estructura del tejido comercial en Andalucía, elementos que pudiera resultar desdibujados si dicho trámite tuviera lugar en un ámbito distinto."

8. "Al Artículo cuarto, sobre el Artículo 38: Por las mismas razones esgrimidas anteriormente se critica la omisión de toda referencia a la protección de los consumidores y usuarios como criterio de valoración para el otorgamiento de la oportuna licencia comercial."

9. "Al Artículo cuarto, sobre el Artículo 42: El tipo de licencia prevista para los establecimientos denominados de "descuento" o de "venta de restos de fábrica", viene a evidenciar aún más si cabe el trato discriminatorio a este tipo de establecimientos, que no resulta justificado en cuanto a garantizar la protección del consumidor y que por el contrario si se atisba exclusivamente como un elemento "regulador" o "decisor" del marco de competencia entre establecimientos comerciales. Resulta esta licencia por tanto injustificada y poco reglada al no concretarse por ejemplo que aspectos serán tenidos en cuenta en el Apartado b) del Punto 2 y sustraerse del análisis e informe de otros órganos y sujetos afectados e implicados en cuanto el apartado 1 de ese mismo artículo se indica que la Consejería competente en materia de comercio interior solicitará informe del órgano competente en materia de defensa de la competencia siendo potestativo recavar cualquier otro que la propia Consejería estime necesario."

10. "Al Artículo quinto, sobre el Artículo 76.2: El contenido de este artículo es reprochable y rechazable como un claro retroceso en los derechos y garantías reconocidas a los usuarios, toda vez que los consumidores tienen como derecho básico el obtener una información clara, completa y lo más eficaz posible sobre los productos y servicios ofertados en el mercado. Por ello, la modificación que se propone supone un paso atrás en el cumplimiento y reconocimiento efectivo de dicho derecho básico, debiendo eliminarse y mantenerse la anterior redacción de la Ley 1/96."

11. "Al Artículo quinto, sobre el Artículo 82.1: Sobre el Artículo 82. 1 decir que este Consejo aboga por una redacción más clara del concepto "Establecimientos de venta de restos de fábrica". La contenida en el texto propuesto resulta excesivamente enrevesada y compleja, gracias en parte a las diversas remisiones existentes a otros artículos. Por otro lado, la redacción propuesta no aborda la protección de términos sinónimos que denominan los mismos tipos de venta como pueden ser "factory" o "parques de fabricantes" lo cual parece necesario reconsiderar para su inclusión y regulación. Asimismo, se propone que en la redacción del Artículo 82.2 se indique que, además de insertar expresamente en todos sus instrumentos promocionales la fórmula "Establecimiento de venta de restos

de fábrica”, se haga constar también la misma fórmula en el rótulo del establecimiento. Finalmente, señalar la necesidad de que expresamente se determine si esta modalidad de venta especial es compatible con la venta de rebajas, ya que en la actualidad se está dando dicha práctica comercial de rebajas sobre precio factory, y en su caso, cuales serían los elementos para la información y protección de los consumidores.”

**12.** “Al Artículo sexto, sobre el Artículo 92.n): Se produce un retroceso a nuestro entender respecto de lo contemplado en la actual ley, restando aún más fuerza coercitiva a la norma y ampliando a 4 el número de infracciones leves que deben cometerse a lo largo de un año para que pueda hablar de reincidencia. No resulta aceptable esta modificación, que convierte la reincidencia en un supuesto imposible de producirse, apartándose de lo establecido en la Ley 30/92 de 26 de noviembre. Este Consejo entiende por tanto que debe mantenerse el número de infracciones contenidas en la actual Ley de Comercio y que responde a lo recogido en la Ley de Procedimiento Administrativo.

**13.** “Al Artículo sexto, sobre el Artículo 94: el plazo de prescripción para las infracciones leves debiera ser el de un año.”

**14.** “Al Artículo sexto, sobre el Artículo 95: Debemos criticar la reducción más que significativa en el importe de las sanciones fijadas para las leves, graves y muy graves, por cuanto implica una pérdida de fuerza coercitiva de la Ley que le resta eficacia en la exigencia de su cumplimiento, situación que se agrava aún más para las leves donde el “apercibimiento” se establece como medida o sanción alternativa y excluyente de la sanción económica. Asimismo, la norma debería incorporar una fórmula de actualización automática de las sanciones de forma anual a través del IPC u otro índice al efecto.”

**15.** “Al Artículo sexto, sobre el Artículo 96.1: El cierre del establecimiento debiera ser sanción accesoria obligatoria en aquellos supuestos de apertura careciendo de licencia comercial. Resulta incoherente que estemos ante una conducta infractora capaz de elevar hasta en 10 veces las sanciones previstas para faltas muy graves y que no vaya aparejado al cierre del establecimiento que incumple un requisito mínimo, básico e imprescindible para el ejercicio de su actividad.”

**16.** “Al artículo sexto, sobre el Artículo 97.2: La sanción económica o multa debe sobrepasar el beneficio ilícito obtenido, dado que de no ser así no existe como tal sanción, la Administración recupera el beneficio ilícito obtenido pero realmente no sancionaría pues no le supondría al infractor coste económico alguno adicional a lo que ilícitamente ha obtenido.”

**17.** “Al Artículo sexto, sobre el Artículo 98: Proponemos que en el artículo 98 relativo a los límites de las sanciones, se añada un párrafo al final del texto artículo con el siguiente tenor: La facturación se acreditará mediante la presentación de los Libros y cuentas que está obligado a llevar el comerciante, en virtud de la legislación mercantil que le sea de aplicación”.

**18.** “Al Artículo sexto, sobre el Artículo 99.1: El plazo de prescripción para el cobro de las sanciones por infracciones leves debe ser de un año y no de seis meses”.

19. "A la Disposición Derogatoria Única: Debemos mostrar nuestro absoluto rechazo a que se derogue expresamente el Artículo 7.2 del Decreto 19/2000, de 31 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Comerciantes y Actividades Comerciales de Andalucía."

### 3.º SOBRE LAS CONCLUSIONES

En consecuencia, entendemos que las Conclusiones del Dictamen, por las razones expuestas en el inicio del Voto particular, debieran quedar redactadas en los siguientes términos:

***"En principio, hemos de decir que existe consenso en que la actual Ley debe modificarse, ya que ésta, pese a que estamos ante una norma relativamente nueva, ha quedado desfasada en algunos aspectos que impiden, entre otras cosas, que se pueda desarrollar la implantación de grandes superficies comerciales con racionalidad y permitiendo un equilibrio entre todas las formas de distribución comercial, favoreciendo una competencia real como elemento de protección y defensa de los intereses de los consumidores.***

Así, a pesar de que estamos ante una norma joven, la evolución del sector comercial en Andalucía demandaba su reforma y la búsqueda del equilibrio de las distintas formas de comercio en beneficio de los consumidores.

Sin embargo, ha de decirse que el procedimiento seguido en la elaboración del texto que se nos traslada ha carecido de la participación de los representantes de los consumidores pese a que dicha participación ha sido solicitada desde los distintos estamentos y órganos donde están representados.

Considera este Consejo que con ello se ha perdido la oportunidad de lograr un consenso de amplia base social sobre la norma definitiva obviando al colectivo ciudadano que representa uno de los pilares básicos y sustento del sector comercial.

El texto que se nos presenta, por tanto, es un resultado de la negociación y consenso con el resto de los sujetos implicados pero se ha diseñado al margen de los consumidores, restando con ello profundidad y legitimidad al debate de la necesidad de reforma de la Ley de Comercio y obviando las necesidades y valoraciones de los consumidores.

Dicho texto plantea cuestiones manifiestamente mejorables como se deduce de las enmiendas formuladas al articulado, si bien cuenta con manifiestos aciertos como los que vienen a definir nuevas fórmulas comerciales para mayor seguridad jurídica de los consumidores, priorizan en el tiempo la licencia comercial de la Junta de Andalucía o prevén la tasa por tramitación para que el coste de la misma recaiga sobre los beneficiarios de la misma y no sobre el erario público.

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las observaciones generales presentadas en este dictamen y, en la

medida de lo posible, incorporarlas al Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 1/96 de 10 de enero del Comercio Interior de Andalucía, y se crea la Tasa por Tramitación de Licencias Comerciales”.

Y ello porque no podemos estar de acuerdo con la afirmación que como conclusión primera se extrae del Dictamen, en cuanto, por un lado, el texto del Anteproyecto es manifiestamente mejorable según las valoraciones y propuestas realizadas en este escrito, y por otro, no consideramos que se hayan llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para conseguir un texto consensuado con todos y cada uno de los agentes económicos y sociales entre los que se encuentran los consumidores y usuarios.

Reiteramos que no podemos admitir como cierto que la tramitación del procedimiento se haya realizado buscando el consenso de los agentes económicos y sociales y en concreto de los que defienden los intereses de los consumidores y usuarios de Andalucía, toda vez que según hemos manifestado en un primer momento, éstos sólo han podido dar su opinión sobre un texto ya consensuado por otros agentes sociales, lo que no implica participación real y efectiva en la elaboración de una importante norma que tiene como pilares básicos a los consumidores y usuarios y que reforma una norma que sí fue fruto del consenso de todos los agentes implicados, incluidos los consumidores.

Por lo expuesto, procede y Solicitamos a la Secretaría General del Consejo Económico y Social de Andalucía que tenga por presentado el presente VOTO PARTICULAR a los efectos oportunos para su incorporación al Dictamen definitivo de este Consejo sobre la norma objeto de informe.

Sevilla, a 3 de julio de 2002

Fdo. Francisco Sánchez Legrán

Fdo. M<sup>a</sup>. Ángeles Rebollo Sanz

Consejeros del Grupo II  
en representación de los  
Consumidores y Usuarios

## VOTO PARTICULAR

### QUE FORMULA EL CONSEJERO D. ANTONIO MOYA MONTERDE, EN NOMBRE DE TODOS LOS MIEMBROS DEL GRUPO II DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA

El Consejero que suscribe formula el presente Voto Particular en nombre del Grupo II, en relación con el Dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía, y se crea la tasa por transmisión de licencias comerciales, referido a la enmienda 17ª, aprobada parcialmente por el Pleno del CES-A en su reunión del día 3 de Julio de 2002, y que proponía la inclusión en el art. 92, como nueva infracción grave, de la "Ampliación no autorizadas de la superficie de venta declarada y para la que se concedió la licencia", sobre la base de las siguientes consideraciones:

**PRIMERO.** La enmienda, presentada por el Grupo III y apoyada por el Grupo I, y aprobada parcialmente en el Pleno del pasado miércoles 3 de julio, parte de un error de planteamiento. Dicho error viene motivado por no haberse advertido que el "nuevo" tipo cuya inclusión se interesa ya viene recogido en el texto normativo. Como consecuencia de ello, mostramos una postura contraria a la enmienda aprobada, al considerar ésta innecesaria.

**SEGUNDO.** En este sentido, es preciso señalar que en el trasfondo de la enmienda subyace la intención de incrementar o potenciar, injustificadamente y sin fundamento, las políticas sancionadoras y coercitiva, haciendo caso omiso al principio general de proporcionalidad que debe regir la materia.

Precisamente esta cuestión se abordó y se consensuó entre todos los miembros que conforman la Mesa Sectorial del Comercio, órgano derivado del V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, suscrito entre la Junta de Andalucía y los agentes económicos y sociales. En el seno de esa Mesa ya se propuso y se alcanzó en su día, un texto legal respetuoso en todo momento con el principio de proporcionalidad, a fin de evitar inseguridad jurídica en el tejido empresarial andaluz.

En Sevilla, a 5 de julio de 2002

Fdo. Antonio Moya Monterde





# DICTAMEN 8/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
30 de septiembre de 2002*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Leyes que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 9 de septiembre de 2002, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Excmo. Sr. Consejero de Gobernación de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Economía y Desarrollo de dicha Institución, en la misma fecha de entrada en el Consejo.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Andalucía consta de un total de 13 Artículos, distribuidos en un Título preliminar y cinco Títulos más, dos Disposiciones Adicionales, tres Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales, y viene precedido de una Exposición de Motivos justificativa de la necesidad y finalidad de la promulgación de la norma.

Los trece Artículos se estructuran de la siguiente manera:

### **TÍTULO PRELIMINAR: “DISPOSICIONES GENERALES” (ARTÍCULOS 1 A 5)**

En este Título se establecen el objeto y fines del Fondo de Cooperación Local, los principios rectores de su gestión, los destinatarios de los recursos del Fondo, reservándose al Consejo de Gobierno la función de coordinación de las Entidades Locales.

### **TÍTULO PRIMERO: “TRANSFERENCIAS DE CAPITAL” (ARTÍCULOS 5 Y 6)**

En este Título se señala el destino de estas transferencias y se indica la procedencia de los recursos que constituirán el Fondo de Cooperación Local para estas transferencias, así como los criterios para su asignación.

### **TÍTULO SEGUNDO: “TRANSFERENCIAS CORRIENTES” (ARTÍCULOS 7 Y 8)**

Al igual que en el Título anterior, se regula el destino de estos recursos y la forma en la que se nutrirá el Fondo de Cooperación Local para transferencias, así como los criterios para su asignación.

### **TÍTULO TERCERO: “SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL DE ANDALUCÍA” (ARTÍCULO 9)**

En él se establece el objeto, ámbito, contenido y organización del Sistema de Información del Fondo de Cooperación Local de Andalucía.

### **TÍTULO CUARTO: “COMISIONES DE SEGUIMIENTO DEL FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL” (ARTÍCULOS 10 Y 11)**

En este Título se crean, se establecen sus composiciones y se les asignan funciones a la Comisión Regional y a las Comisiones Provinciales.

### **TÍTULO QUINTO: “GESTIÓN Y CONTROL DE LAS AYUDAS Y SUBVENCIONES” (ARTÍCULOS 12 Y 13)**

El marco normativo está compuesto por la norma reguladora de la concesión y por la Ley 5/1983, de 19 de julio. En este Título, también, se establecen los plazos de recepción de las ayudas y se determina el control financiero al que éstas quedan sometidas.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA.** Dotación presupuestaria.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA.** Participación de asociaciones de municipios y provincias más representativos.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA.** Régimen transitorio de concesión de ayudas.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA.** Prevé la aplicación de la Ley a los procedimientos iniciados con anterioridad.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA.** Aplicación transitoria de disposiciones reglamentarias de la Junta de Andalucía.

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA.** Expresamente el Decreto 51/1989, de 14 de marzo, y las normas del mismo o inferior rango que se opongan a la misma.

**DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA.** Autoriza al Consejo de Gobierno para dictar disposiciones para el desarrollo y ejecución de la Ley en el plazo de un año.

**DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA.** Entrada en vigor de la Ley.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El Consejo Económico y Social de Andalucía estima muy oportuna la tramitación del Anteproyecto de Ley del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con el que se debe avanzar en la consolidación de los principios generales que él mismo recoge de suficiencia financiera, autonomía local, subsidiariedad, solidaridad, coordinación y transparencia, y objetividad. En este sentido, se considera especialmente acertado para el propio funcionamiento del Fondo la creación de las Comisiones de Seguimiento y el Sistema de Información del Fondo de Cooperación Local de Andalucía.

El Anteproyecto de Ley por la materia que aborda podría plantear problemas desde un punto de vista competencial, ya que debe ser respetuoso tanto con la autonomía municipal como con las Leyes Reguladoras de las Bases del Régimen Local cuya determinación, por mandato constitucional, es competencia exclusiva del Estado. El CES de Andalucía entiende que esta es una cuestión crucial que debe servir de premisa fundamental para la redacción e interpretación de su articulado.

Como primera consideración de carácter general, debe señalarse la falta de armonía entre la importancia de la materia que regula el Anteproyecto y su contenido, excesivamente escueto e impreciso en la regulación de aspectos fundamentales, que se confían al posterior desarrollo reglamentario. Éste debe realizarse dentro de los parámetros básicos que garanticen el respeto del principio de jerarquía normativa.

El Anteproyecto no establece una distinción clara entre el Fondo que crea y los demás instrumentos de cooperación económica con las Entidades Locales ya existentes tanto en el ámbito autonómico, estatal como comunitario. En este sentido, se recomienda la inclusión de un nuevo artículo que determinase con precisión el ámbito de aplicación de la Ley.

Se considera muy loable la finalidad que se le atribuye al Anteproyecto de disminuir la discrecionalidad en la concesión de ayudas a la Administración Local. Para ello, es esencial que los criterios de distribución o reparto del Fondo sean lo más objetivo posible. La definición de los criterios que se realiza es muy vaga e imprecisa, remitiéndose su delimitación al posterior desarrollo reglamentario. Por claridad y seguridad jurídica consideramos que sería conveniente que se realizase en el articulado una mayor precisión de los mencionados criterios. Igualmente, consideramos que para conseguir la mayor y mejor comprensión de la norma que redunde en beneficio de los administrados, se mejorase su redacción, pues resulta, en ocasiones, compleja y confusa, lo que además puede originar problemas de interpretación.

Finalmente, queremos hacer constar, como así se desprende de la documentación remitida por la Consejería de Gobernación al CES de Andalucía, que en el procedimiento de elaboración del Anteproyecto no se ha concedido el preceptivo trámite de audiencia a los Agentes Económicos y Sociales, como viene siendo norma habitual de las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía, audiencia que hubiese sido muy deseable considerando la importancia que la norma de referencia va a tener en la financiación de las Entidades Locales al trascender el interés de las Administraciones implicadas.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**Párrafo primero.** Donde dice “..., que establece como objetivos básicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía la justa redistribución de la riqueza y de la renta y la superación de los desequilibrios entre las distintas...”, consideramos que debería decir “..., **que establecen como objetivos básicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía la justa redistribución de la riqueza y de la renta y la superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales, fomentando su recíproca solidaridad entre las distintas...**”.

Con la introducción de esta modificación, además de corregir un error gramatical, se alcanzaría una mayor concordancia con el Artículo 12.3.7º del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía y con los principios financieros constitucionales que inspiran la propia creación del Fondo de Cooperación Local.

**Párrafo segundo.** Donde dice “..., la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario.”, estimamos que sería conveniente sustituir la palabra riqueza, por **empleo**.

### TITULO PRELIMINAR. “DISPOSICIONES GENERALES”

#### Artículo 1. “Objeto y fines”

**Apartado 1.** Se sugiere como más correcta la siguiente expresión para el inicio del Apartado: “**Se crea por la presente Ley el Fondo de...**”

#### Artículo 2. “Principios rectores”

Sería conveniente que el Anteproyecto determinase y precisase a que centro directivo, dentro de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, le corresponderá la gestión del Fondo, ya que la expresión utilizada es demasiado genérica e indeterminada. Asimismo, entendemos que sería suficiente o bastaría que los principios rectores de gestión se enunciasen sin necesidad de su posterior definición, tarea ésta que no es propia de una Ley, ya que, son principios generalmente reconocidos y que inspiran toda la regulación que afecta al régimen económico financiero de las Entidades Locales.

En cualquier caso, debería corregirse la expresión utilizada en el inciso final del apartado e) “*evitando duplicidades y solapamientos*”, al no ser muy ortodoxa desde un punto de vista jurídico ni propia del contenido de una norma.

#### Artículo 3. “Destinatarios”

**Apartado 2.** Este Apartado se refiere más bien a las finalidades del Fondo y no encuentra encaje adecuado en el presente artículo. Además, el Anteproyecto no tiene en consideración, ni siquiera en los criterios de reparto, que de lo establecido en este apartado puedan



derivar, en su caso, compromisos futuros para el Fondo. Por lo cual se considera conveniente su supresión.

**Apartado 3.** Al referirse este Apartado no a los “Destinatarios del Fondo” sino a la forma en que se hará llegar a las Entidades Locales las ayudas y subvenciones, sugerimos su regulación en artículo separado bajo rúbrica distinta.

**Apartado 4.** Los conceptos de “entidad local dependiente” o “municipio matriz” deberían ser concretados con una fórmula más clara y técnica desde un punto de vista jurídico. Igualmente, debería mencionarse el fundamento legal en el que descansa la compensación a que se hace referencia en este apartado. Por otro lado, la salvaguarda establecida en este apartado también debería recogerse para los Municipios (con menos de 20.000 habitantes) respecto de las Diputaciones Provinciales.

#### **Artículo 4. “Coordinación”**

**Apartado 1.** El contenido de este apartado es poco respetuoso con la autonomía local reconocida por la Constitución y avalada por el Tribunal Constitucional, en el sentido de ejecutar con independencia las actuaciones que encomienda a las Corporaciones Locales la legislación vigente. Así, la coordinación de las funciones propias de las Diputaciones Provinciales vienen definidas en la Ley 11/87 de 26 de Diciembre de Relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las Diputaciones Provinciales.

Entendemos que sería más correcto primar aquellas actuaciones coincidentes con los objetivos y prioridades de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en los términos que fija la legislación vigente, como también se recoge en el artículo 6.3 a) del Anteproyecto, con lo que ya se está introduciendo el elemento lógico de coordinación.

Se propone la siguiente redacción alternativa:

***“1. El Consejo de Gobierno, para asegurar la coherencia de actuación de las distintas Administraciones Públicas, llevará a cabo la coordinación de actuaciones derivadas de la aplicación del Fondo de Cooperación Local, en los términos previstos en la legislación vigente.”***

**Apartado 2.** Este Apartado, referente a los objetivos o prioridades a que habrán de ajustarse las Entidades Locales en la elaboración y aprobación de los planes que sean financiados con cargo al Fondo de Cooperación Local, por su transcendencia, debería reflejarse en el Anteproyecto y no remitirse su regulación a la redacción de un Decreto.

Además, como reconocimiento expreso de las funciones de la Comisión Regional, donde dice “El Consejo de Gobierno, establecerá ...” debería decir ***“El Consejo de Gobierno, oída las Comisión Regional de seguimiento del Fondo de Cooperación Local que se crea en el Título IV de la presente Ley, establecerá...”***

## Artículo 4. bis

Para facilitar la información sobre las consignaciones presupuestarias que integran el Fondo de Cooperación Local, fijadas de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 1.3. Sería conveniente la adición de un nuevo Artículo del siguiente tenor:

***“La Junta de Andalucía, en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de La Comunidad Autónoma que remita al Parlamento, incluirá un anexo que bajo la denominación de “Fondo de Cooperación Local”, recoja las consignaciones que, en la correspondiente anualidad se destinen a dicho Fondo.”***

## TÍTULO I. “TRASFERENCIAS DE CAPITAL”

### Artículo 5. “Recursos y destinos”

Estimamos que sería conveniente modificar la redacción de sus Apartados 1 y 3 al coincidir sus contenidos.

### Artículo 6. “Criterios de asignación”

Los criterios de asignación que se establecen en este Artículo adolecen en general de falta de concreción y deberían estar mejor definidos dentro del propio Anteproyecto. En este sentido destacan especialmente los siguientes aspectos:

**Apartado 2.** Este Apartado es una mera reiteración de lo establecido en el Apartado 1 del Artículo 5 en lo que hace referencia a las infraestructuras y equipamientos que se consideran prioritarias.

**Apartado 3.** Es de señalar la vaguedad con que este apartado se refiere a la “modulación” de las ayudas y subvenciones al no dar ningún indicio del mecanismo de modulación a aplicar.

**Apartado 4.** Este Apartado avanza muy poco en la orientación de lo que será el “indicador sintético” a emplear para determinar las “zonas de actuación preferentes”.

**Apartado 5.** Sería conveniente que se hiciera remisión o mención a los artículos del propio Anteproyecto donde se regula y crea el Sistema de Información Local, así como la normativa estatal donde se enmarca la Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local.

**Apartado 6.** En este apartado se utiliza un concepto jurídico indeterminado como es el de “necesidades urgentes”, que entendemos debería precisarse.

Por último, el Artículo adolece del establecimiento de algún criterio de asignación relacionado con la eficiencia del gasto y la calidad de la gestión de las inversiones, con

el objeto de primar a las Entidades Locales que consigan cubrir sus necesidades con un coste menor, tal y como se establece para el gasto corriente en el Artículo 8.1. f).

## TÍTULO II. “TRANSFERENCIAS CORRIENTES”

### Artículo 8. “Criterios de asignación”

De la misma forma que en el Artículo 6, que hace referencia a las transferencias de capital, estimamos que los criterios de asignación deberían definirse con mayor precisión, para reducir la incertidumbre sobre el posterior desarrollo normativo y su aplicación. Además, en esta misma dirección, tal vez hubiese sido bueno hacer ya una distinción clara entre el componente de financiación que tiene una vocación redistributiva y el que sólo aspira a un simple *“reparto proporcional”*.

## TÍTULO III. “SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL DE ANDALUCÍA”

### Artículo 9. “Objeto y ámbito”

**Apartado 1.** En la definición del Sistema de Información del Fondo se dejan cuestiones muy abiertas como cuál es el *“centro directivo competente en la materia”*, a quién a de *“facilitar la información suficiente”* o cómo *“ha de recopilar toda la información relativa a las inversiones ejecutadas”*. Observación, que con independencia de lo que a continuación se señala, es extensible al resto del artículo sin que sea suficiente la remisión reglamentaria que se utiliza respecto a la organización del Sistema o la publicidad formal de sus datos.

**Apartado 2.** En este Apartado, y en relación con la observación realizada respecto al Artículo 6, sería preciso incluir una referencia a indicadores de eficiencia del gasto y calidad de la gestión de las inversiones.

**Apartado 4.** En la redacción de este apartado se podría haber avanzado más añadiendo al final del párrafo algo del siguiente tenor: *“... y facilitará su difusión pública”*.

## TÍTULO IV. “COMISIONES DE SEGUIMIENTO DEL FONDO DE COOPERACIÓN LOCAL”

### Artículo 10. “Comisión Regional”

**Apartado 1.** Con la excepción de lo contenido en la Letra d) de este Apartado, que coincide con el Artículo 6.6, en donde se cita expresamente al Consejo de Gobierno, no se indica quién o quiénes son los destinatarios de los informes y propuestas que puede realizar este órgano consultivo. No se comprende qué requisitos puede proponer esta Comisión en cuanto a la aplicación de los recursos del Fondo, en tanto en cuanto que los

criterios de asignación ya vienen fijados en otros artículos del propio Anteproyecto. Se debería también indicar que como órgano colegiado que es, en todo lo no previsto por la norma su régimen jurídico es el de la Ley 30/1992.

**Apartado 2.** Consideramos que no existe paridad entre los representantes de la administración autonómica y los de la administración provincial y local. Igualmente se concede a las Diputaciones Provinciales un mayor número de representantes que a las Entidades Locales, lo que, en principio, no tiene justificación.

En este Apartado, igualmente se debería incluir en la composición de esta Comisión a los Agentes Económicos y Sociales más representativos en el ámbito de actuación. Ni que decir tiene, que los agentes económicos y sociales son interlocutores válidos de los ciudadanos para la participación de estos en los asuntos públicos, como reconoce la propia Constitución en los Artículos 6 y 23. Podrían citarse como ejemplo, infinidad de órganos consultivos, donde está reconocida, o al menos prevista, la presencia de los agentes económicos y sociales.

De ahí que la Junta de Andalucía, en cumplimiento del V Acuerdo de Concertación, debe velar y garantizar la participación institucional de los agentes sociales y económicos en los órganos de consulta. Si se quiere que estos órganos sean realmente consultivos y de participación, no debe soslayarse la presencia en su seno de los agentes económicos y sociales.

En consecuencia, y por todo cuanto antecede, solicitamos la inclusión en la composición de la Comisión Regional de Seguimiento del Fondo de Cooperación Local, así como en las Comisiones Provinciales, de una representación paritaria de los agentes económicos y sociales.

**Apartado 3.** Donde dice *“por mayoría absoluta de sus miembros.”* debería decir *“...por mayoría”*, pues no se aprecian razones que avalen la exigencia de mayoría absoluta.

## **Artículo 11. “Comisiones Provinciales”**

**Apartado 1.** En su punto c) estimamos que sería necesario identificar al destinatario de la propuesta recogida en este apartado, que supuestamente podría ser la Comisión Regional.

**Apartado 2.** Consideramos que no existe paridad entre los representantes de la administración autonómica y los de la administración provincial y local.

## **DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA**

Parece pretenderse con esta Disposición la incorporación, la dotación o adscripción al Fondo de los presupuestos destinados a la Dirección General de Administración Local que, a la entrada en vigor de esta Ley, estén destinados a la cooperación con los entes locales. Por ello, sería más correcto jurídicamente hablando, decir, “Al Fondo...se incorporarán, se adscribirán o “El Fondo estará dotado” mejor que decir “se encuentra integrado”.

Por otro lado, se debe señalar, que a pesar de lo establecido en los artículos 5.2 y 7.2, esta disposición deja fuera del Fondo los recursos públicos que en la actualidad gestiona la Dirección General de Relaciones Financieras con Otras Administraciones de la Consejería de Economía y Hacienda, a través del programa presupuestario 8.1.B, “Cooperación Económica y Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales”.

En este programa se incluyen tanto las transferencias a los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales por participación en los ingresos del Estado (PIE), como otras transferencias dirigidas a mejorar las finanzas de estas entidades.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

La aplicación de esta Ley depende de futuras normas tanto a nivel Legal (Ley de Presupuestos) como Reglamentario, de ahí que las Disposiciones Transitorias deban precisar perfectamente el régimen normativo aplicable en tanto en cuanto dicha normativa no se dicte.

Así, parece haber una cierta contradicción entre lo dispuesto en las dos primeras Disposiciones Transitorias, por cuanto en la primera se dejan subsistentes las disposiciones normativas existentes en materias de “ayudas” a las Corporaciones Locales, mientras que en la segunda se somete a los procedimientos o expedientes ya iniciados relativos a planes, programas de inversión o cualesquiera otros.. –que pueden considerarse como “ayudas”–, al régimen procedimental que establece la nueva ley.

Sorprende el grado de retroactividad utilizado por la Disposición Transitoria segunda, que establece la aplicación de la Ley incluso a los procedimientos y expedientes ya iniciados antes de su entrada en vigor. No se permite, como suele ser habitual, que el procedimiento siga hasta su finalización con arreglo a la normativa vigente cuando se inició, ni que los interesados opten por uno u otro procedimiento, solución que adopta el Código Civil. Por ello, y al ser utilizada la retroactividad en su grado máximo se solicita que se especifiquen los criterios de oportunidad legislativa que la fundamentan.

## DISPOSICIONES FINALES

Se advierte que en el Anteproyecto no se respeta el plazo de *vacatio legis* de veinte días que establece el Código Civil.

## IV. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas al Anteproyecto de Ley del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Sevilla, a 30 de septiembre de 2002

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S.-A

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº LA PRESIDENTA DEL C.E.S.-A

Fdo. Rosamar Prieto-Castro García-Alix



# DICTAMEN 9/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE APRUEBAN MEDIDAS FISCALES Y ADMINISTRATIVAS

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
30 de septiembre de 2002*

## **INDICE**

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**





## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Leyes que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial transcendencia en la regulación de materias económicas y laborales.

En este sentido, el día 13 de septiembre de 2002 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Excm. Sra. Consejera de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, solicitando emisión de Dictamen por el procedimiento de urgencia sobre el Anteproyecto de Ley por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Economía y Desarrollo de dicha Institución, en la misma fecha de entrada en el Consejo.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley comienza su Exposición de Motivos reconociendo que contiene medidas fiscales y administrativas de distinta naturaleza que no están relacionadas directamente con el contenido propio de la Ley de Presupuesto. Sin embargo, advierte que constituyen instrumentos necesarios para conseguir un adecuado cumplimiento de los objetivos de política económica contenidos en aquélla, lo que justifica su inclusión en un texto independiente de carácter legal.

Consta de 68 Artículos, dos Disposiciones Adicionales, una Transitoria, una Derogatoria y dos Disposiciones Finales. El articulado se distribuye de la siguiente forma:

### **TÍTULO I: “TRIBUTOS CEDIDOS” (ARTÍCULOS 1 A 27).** Dos Capítulos

El primer Capítulo regula la normativa sustantiva de los tributos cedidos. A su vez, se estructura en cinco secciones que versan sobre las disposiciones generales, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y Tasa Fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar.

En el segundo Capítulo se regulan las normas de aplicación de los tributos cedidos. También se estructura en cinco secciones que versan sobre las disposiciones generales, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y los Tributos sobre el juego.

### **TÍTULO II: “TRIBUTOS PROPIOS” (ARTÍCULOS 28 A 48).** Dos Capítulos

El primer Capítulo crea y regula la Tasa fiscal sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias.

El segundo Capítulo abarca la regulación de las Tasas. Se estructura en cinco secciones relativas a la Tasa en materia de gobierno de motos náuticas, Tasa por expedición, renovación o duplicados de títulos para el gobierno de embarcaciones de recreo, Tasa por ordenación de transportes mecánicos por carretera, Tasa por inspecciones y controles sanitarios de carnes frescas y carnes de conejo y caza y Tasa por servicios administrativos sobre la propiedad intelectual.

### **TÍTULO III: “MEDIDAS ADMINISTRATIVAS” (ARTÍCULOS 49 A 68).** Cinco Capítulos

El Capítulo I contiene una serie de medidas presupuestarias, de tesorería, de recaudación y de patrimonio.

El Capítulo II regula medidas en materia de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades.

El Capítulo III versa sobre medidas en materia de fianzas de arrendamientos y suministros.

El Capítulo IV modifica la Ley 2/1986, de 19 de abril, del Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El Capítulo V modifica la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía.

#### **DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA**

Regula la posibilidad de condonación de las deudas contraídas por Entidades Locales con los Patronatos Provinciales para la mejora de los equipamientos locales.

#### **DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA**

Establece la remisión de los contratos a la Cámara de Cuentas de Andalucía.

#### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA UNICA**

Establece la notificación individual de las liquidaciones de los tributos sobre el juego durante el primer ejercicio de vigencia de la Ley.

#### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

Establece que quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a esta Ley.

#### **DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA**

Autoriza al Consejo de Gobierno a dictar las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la presente Ley.

#### **DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA**

Establece que la Ley entrará en vigor el día 1 de enero de 2003.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

1. El Anteproyecto responde a la técnica legislativa propia de las llamadas “Leyes de Acompañamiento”, que se aprueban simultáneamente y por igual procedimiento que las propias de los Presupuestos y sobre mejor pertinencia este Consejo ya ha tenido ocasión de pronunciarse el pasado año.

Esta técnica dificulta el preceptivo periodo de información pública, y sobre todo, el trámite parlamentario necesario para aprobar normativas de gran trascendencia para el desarrollo económico y social de nuestra comunidad. Por ello entendemos que su utilización debe limitarse a aquellos casos en los que por su naturaleza sea justificable.

El presente Anteproyecto contiene un conjunto de normas de muy diversa naturaleza, de ellas algunas sin trascendencia económica o presupuestaria, lo que, evidentemente, supone desvirtuar la naturaleza propia de una Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales.

Por otra parte, su contenido heterogéneo provoca una dispersión legislativa que dificulta a los ciudadanos el seguimiento de las normas con merma de la seguridad jurídica.

2. El Anteproyecto ha sido presentado sin las correspondientes Memoria Económica y Memoria Explicativa que justifiquen y cuantifiquen sus efectos, por lo que se hace difícil emitir este Dictamen.

El ejecutivo autonómico debió remitir el expediente completo, y en especial las Memoria Económica y Explicativas que acompañan a todo anteproyecto normativo, y más a los de la ley de esta naturaleza, dada su complejidad y trascendencia.

3. El plazo de 15 días que establece preceptivamente el trámite de urgencia previsto para emitir el dictamen es insuficiente para realizar un análisis correcto y riguroso sobre un proyecto normativo tan variado y complejo como el que nos ocupa.

Teniendo en cuenta, además, que por vez primera, se van a ejercer en la Comunidad Autónoma de Andalucía las capacidades normativas que dimanar del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de España. Ello, unido a la falta de documentación ya señalada conlleva una importante limitación en el alcance del dictamen emitido, por lo que expresamente debemos recoger que la ausencia de comentarios en relación con alguno de los contenidos del articulado de la norma no implica necesariamente la conformidad con los mismos.

4. No obstante lo anterior, se valoran positivamente al conjunto de medidas tributarias tendentes a paliar los efectos gravosos de la tributación sobre un conjunto de ayudas sociales, previstas por la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como la utilización del concepto amplio de unidad familiar. Con estas disposiciones se pretende garantizar la eficacia de unas ayudas autonómicas a colectivos dignos de protección, para que la imposición del Estado en concepto de IRPF no las neutralice.

Sin embargo, esta valoración altamente positiva se ve minorada por consideraciones respecto de la forma en como se han articulado algunas de estas medidas y, sobre todo, por el hecho de haberse acompañado de una importante subida de los impuestos indirectos transferidos, fundamentalmente el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y sobre Actos Jurídicos Documentados.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### 1. CON CARÁCTER GENERAL

En primer lugar, debe resaltarse que las medidas correctoras de la desigualdades económicas individuales se materializan acertadamente en el ámbito del IRPF, el impuesto personal y directo por excelencia, que grava la renta universal de los contribuyentes en razón a su capacidad económica.

No obstante, se advierten serios inconvenientes tanto en lo que se refiere al importe de las deducciones previstas, como a los procedimientos técnicos establecidos para hacerlas efectivas.

Así, en los Artículos 1 y 2 del Anteproyecto se establecen deducciones para aquellos beneficiarios de programas o planes de ayudas ya existentes en el ámbito andaluz, por lo que se trata sólo de evitar que dichos sujetos no pierdan en términos fiscales las ayudas que previamente percibieron. No estamos, por tanto, ante unas medidas de apoyo global a la familias andaluzas sino a sólo aquellas que ya son tenidas en cuenta en el marco legal de la Junta de Andalucía.

Por otra parte, la cuantía de las deducciones resultan insuficiente para lograr los objetivos que se persiguen porque no consiguen neutralizar totalmente los efectos de la imposición sobre ellas.

Aunque las medidas de apoyo a las familias y los individuos deben realizarse básicamente a través de ayudas directas y mediante la mejora de los servicios públicos, una vez que se ha decidido ejercer la capacidad normativa en el ámbito fiscal, se deberían haber introducido medidas más efectivas en lo cualitativo y en lo cuantitativo. Otras Comunidades Autónomas ejercen esa capacidad normativa a través de deducciones por nacimiento de hijos, por familias numerosas o por ejercer figuras de acogimiento familiar, siempre en cuantía muy superiores a las andaluzas que aquí se proponen.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la capacidad normativa que se ejerza se refiere única y lógicamente al tramo autonómico que es sólo el 33% de la cuota total del Impuesto. Por ello, si las deducciones fuesen elevadas, se correría el riesgo de afectarse gravemente la recaudación por este Impuesto para la Comunidad Autónoma de Andalucía.

### 2. DEDUCCIONES PARA LA NEUTRALIZACIÓN FISCAL DE LAS AYUDAS FAMILIARES, ARTÍCULO 2.

A) Se carece del soporte documental mínimo necesario para el análisis y la valoración de la finalidad perseguida con esta deducción: neutralizar el efecto fiscal de la ayuda concedida. No obstante, entendemos que es muy poco probable que una deducción de cuantía fija en la cuota íntegra autonómica, sujeta a ciertos límites y requisitos, permita compensar exactamente el efecto fiscal de una ayuda que incrementa la base de liquidación de un impuesto (IRPF) personal y progresivo. Por ello, debería reconsiderarse, cuando

menos, el título del Artículo 2, proponiéndose el de “compensación fiscal a las ayudas familiares”.

B) El Artículo hace una referencia genérica a la normativa que establece la ayuda que da derecho al sujeto pasivo a aplicarse la deducción prevista. Al respecto entendemos que al objeto de facilitar su correcta aplicación debería concretarse dicha referencia (referencia expresa al Decreto y la Orden de desarrollo).

C) En el Apartado Segundo de este artículo se establece el reparto por partes iguales de la deducción en el caso de que sean dos los sujetos pasivos con derecho a la misma.

Este derecho nace (según el apartado primero del mismo artículo) de la integración en la base imponible del sujeto pasivo de la correspondiente ayuda regulada en el decreto de apoyo a las familias andaluzas y su correspondiente orden de desarrollo, en donde sólo se hace referencia a la unidad familiar. Por ello, entendemos que, dado que no se regula la manera en que la ayuda ha de integrarse en la base imponible del sujeto pasivo del IRPF, sería más correcto que la prorata de la deducción se hiciera en función de la efectiva integración de la ayuda económica en la base imponible de los sujetos pasivos involucrados, en vez de por partes iguales.

### 3. DEDUCCIÓN PARA LA NEUTRALIZACIÓN FISCAL DE LAS AYUDAS A VIVIENDAS PROTEGIDAS, ARTÍCULO 3.

Se hace extensibles a este Artículo las consideraciones realizadas en relación con el Artículo 2 en los Apartados A) y B) del punto anterior. La deducción es muy reducida, 30€. Convendría modificar dicha deducción establecida en importe fijo por una deducción porcentual sobre el importe efectivo de gravamen de la ayuda o subvención recibida, siempre que se tratara de adquisición de vivienda habitual.

### 4. TRAMO AUTONÓMICO O COMPLEMENTARIO DE LA DEDUCCIÓN POR INVERSIÓN EN VIVIENDA HABITUAL, ARTÍCULO 4.

A) Desde un punto de vista meramente formal, se sugiere la rectificación en la redacción del apartado primero de este Artículo 4, pues el Artículo 64 bis del IRPF solamente regula el tramo autonómico o complementario de la deducción, correspondiendo al Artículo 55.1 de dicha Ley la regulación de los requisitos y circunstancias de la misma.

B) En segundo lugar, desde un punto de vista formal, habría en todo caso que incorporar un nuevo apartado al Artículo 4, en el que se recoja que los demás sujetos pasivos (aquellos que no cumplan los requisitos del Artículo 4.2 del Anteproyecto pero sí tienen derecho a deducción por vivienda habitual) habrán de aplicar los porcentajes del Apartado segundo del Artículo 64 bis del IRPF.

Dado que este precepto regula el tramo autonómico o complementario de la deducción por inversión en vivienda habitual ha de referirse a la totalidad de los supuestos y no sólo a aquellos que tienen un trato preferente en la adquisición de vivienda habitual por las especiales condiciones económicas de los contribuyentes a los que afecta.



Proponemos la siguiente redacción:

**1. “ Para la Comunidad Autónoma de Andalucía el tramo autonómico de la deducción por inversión en vivienda habitual para los contratos de adquisición formalizados a partir de la entrada en vigor de esta Ley, regulado en el artículo 64 bis de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras normas tributarias, será el resultado de aplicar a la base de la deducción, calculada de acuerdo con los requisitos y circunstancias previstas en el artículo 55.1, los siguientes porcentajes:**

**a) Con carácter general el 4.95 %**

**b) Cuando se utilice financiación ajena, los porcentajes incrementados a que se refiere el artículo 55.1.1º. b), de dicha Ley, serán 8.25 y 6.6 por 100, respectivamente.**

**c) No obstante, estos porcentajes serán del 6.95, 10. 25 y 8.6 por 100 para aquellos contribuyentes en los que concurren los siguientes requisitos:**

**- Tener más de 35 años o que su vivienda tenga la calificación de protegida, de conformidad con la normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En caso de tributación conjunta el requisito de la edad deberá cumplirlo, al menos, uno de los cónyuges o, en su caso, el padre o la madre.**

**- Que su base imponible general no sea superior a 18.000 euros en la tributación individual o a 22.000 euros en tributación conjunta”.**

C) Consideramos necesario que se justifique el motivo para dejar fuera de la deducción tanto a los sujetos pasivos que compraron su vivienda habitual con anterioridad a la entrada en vigor de este artículo, y que tienen derecho a la deducción y cumplen con los requisitos del Artículo 4.2 del Anteproyecto de Ley, como a los sujetos pasivos que cumpliendo los requisitos depositen cantidades en cuentas ahorro vivienda.

## **5. DEDUCCIÓN POR CANTIDADES INVERTIDAS EN EL ALQUILER DE VIVIENDA HABITUAL, ARTÍCULO 5.**

A) No se entiende la existencia de una deducción porcentual –10%– ya que el tope máximo es de 150. En consecuencia, para que no se aplique dicho tope el alquiler no puede sobrepasar los 1.500 € anuales – 249.500 Ptas. -. Estos 150€ apenas cubren el alquiler de medio mes en cualquier ciudad andaluza, por lo que difícilmente cumplirá con su objetivo de fomentar el acceso a viviendas de alquiler de los jóvenes andaluces, aunque hay que tener en cuenta que las cuantías afecta sólo al 33 % de la cuota cedida del tributo, no al impuesto en su totalidad.

B) La deducción es por unidad familiar, y no por contribuyente, lo que en el supuesto mínimo de dos miembros implica 75€ por cada integrante. Por otra parte, en los casos de parejas no casada con hijos menores puede aplicarse la deducción de 150€ por cada unidad familiar formada en este caso – p.e. una formada por el padre y otra formada por la madre e hijo -.

## 6. DEDUCCIONES PARA EL FOMENTO DEL AUTOEMPLEO DE LOS JÓVENES Y MUJERES EMPRENDEDORAS, ARTÍCULOS 6 Y 7.

El fomento a la actividad emprendedora de los andaluces se complementa vía estas deducciones que, aunque en parte suponen una disminución de gastos, su cuantía es muy baja. Por lo que se sugiere que las mismas se amplíen al objeto de poder cumplir en mejor medida su finalidad: fomento del autoempleo.

### TÍTULO I, CAPÍTULO I, SECCIÓN 3ª: “IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES”

En materia del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones el anteproyecto ha perdido la oportunidad de mejorar el régimen de bonificaciones establecidos en la normativa estatal para la transmisión, intervivos o mortis causa, de la empresa familiar, régimen de importancia crucial para el adecuado relevo generacional de las PYMEs.

### TÍTULO I, CAPÍTULO I, SECCIÓN 4ª: “IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS”

#### 7. CON CARÁCTER GENERAL.

##### *Transmisiones Patrimoniales Onerosas*

En cuanto al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, modalidad Transmisiones Patrimoniales Onerosas, el anteproyecto introduce una primera medida de gran trascendencia, consistente en incrementar en un punto porcentual –del 6 al 7%– el tipo de gravamen aplicable a las transmisiones de bienes inmuebles y la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre los mismos. Fundamenta el preámbulo esta medida no en razones recaudatorias, sino en una supuesta razón técnica: la igualación del tipo con el aplicable en el IVA.

Esta argumentación de escasa entidad, habida cuenta de las grandes diferencias de concepto y de objeto que separan a ambas figuras impositivas, que de ningún modo demandan una identidad de tipos.

No consideramos correcto incrementar el tipo de gravamen general aplicable a las operaciones inmobiliarias del 6 al 7% con objeto de equipararlo al tipo aplicable en el Impuesto sobre el Valor Añadido por varias razones:

*Primera:* El Impuesto sobre el Valor Añadido grava el valor que el empresario o profesional añade en cada fase de producción a un bien o servicio. Ello impide cualquier interferencia de la Administración a través de la comprobación de valores, dado que nos encontramos en una economía de libre mercado.

En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas se grava el valor real del bien transmitido, de tal forma que la Administración puede comprobar el valor declarado. Esta diferencia conceptual conlleva que los valores declarados a efectos del Impuesto so-

bre Transmisiones Patrimoniales sean superiores a los del Impuesto sobre el Valor Añadido puesto que en las transmisiones entre particulares la Administración comprueba los valores que no reflejan la verdadera realidad del mercado inmobiliario.

Dado que las bases imponibles declaradas en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales son superiores a las declaradas en el Impuesto sobre el Valor Añadido la carga tributaria es superior, aunque el tipo sea inferior en un punto.

*Segunda:* El Impuesto sobre el Valor Añadido grava las operaciones inmobiliarias en el seno de una actividad económica con el claro propósito de obtener beneficios.

El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales opera en las transacciones inmobiliarias entre particulares sin un ánimo específico de lucro. Se trata de transacciones originadas en la mayoría de los casos por razones de índole personal o laboral, pero no con el único propósito de intervenir en el tráfico económico para obtener beneficios.

Así pues, no se trata de figuras impositivas equiparables.

El incremento del tipo impositivo, con carácter general, –del 6% al 7%– por la transmisión de inmuebles, así como en la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre los mismo, no obedece a las finalidades que se plantean en la exposición de motivos, ya que elevar la imposición indirecta afecta fundamentalmente a las personas con menor capacidad adquisitiva.

Este incremento en el tipo del ITP-TPO vendrá a encarecer la adquisición de viviendas usadas, en un momento en el que los precios son muy elevados y la presión fiscal asociada a aquélla ya es considerable. Sirva de paliativo la reducción del tipo a la mitad (3,5%) para los casos concretos previstos en el Artículo 11 de la ley, pero que no llegan a afectar a lo que sociológicamente se puede entender como la “clase media”.

En relación con el tipo bonificado –3,5% para adquisiciones de viviendas de protección y las efectuadas por menores de 35 años siempre que se trate de vivienda habitual y no exceda de 130.000– consideramos que es una medida positiva para fomentar la adquisición de las primeras viviendas por amplios colectivos de ciudadanos.

Por otra parte, debería establecerse reducciones para las adquisiciones de inmuebles situados en parques industriales.

### **Actos Jurídicos Documentados**

Se duplica el tipo impositivo –del 0,5% al 1%–, circunstancia que merece el mismo comentario ya expuesto, por tratarse de una medida negativa y exclusivamente recaudatoria.

Ambas medidas suponen un aumento de la imposición indirecta frente a la reducción del IRPF. No parece correcto incrementar de manera tan importante los tipos del ITP Y AJD para nuestra Comunidad Autónoma, haciendo más regresivo nuestro sistema.

## 8. COMENTARIO AL ARTÍCULO 12.

Consideramos acertada la reducción del tipo de gravamen bonificado para la adquisición de inmuebles para su reventa por profesionales inmobiliarias, dado que ello favorece el tráfico inmobiliario de viviendas usadas. El intermediario adquiere el inmueble con el único propósito de volver a transmitirlo a quien realmente va a usarlo. El gravamen que soporte al adquirir una vivienda va a repercutirlo íntegramente a su posterior destinatario, incrementándose el precio final de venta. La reducción de éste favorece este tráfico inmobiliario.

## 9. COMENTARIO A LOS ARTÍCULOS 13 Y 14.

No consideramos correcto el incremento del tipo de gravamen en la modalidad de Actos Jurídicos Documentados aplicable a las primeras copias de escrituras en un 100%, dado que ello perjudica la realización de operaciones imprescindibles para la vida cotidiana de los ciudadanos, como la compraventa de inmuebles gravados con el Impuesto sobre el Valor Añadido y la contratación de préstamos hipotecarios.

En relación a los préstamos hipotecarios, se ha de señalar que las entidades financieras calculan la base imponible conforme a la responsabilidad hipotecaria. Las entidades financieras no utilizan una fórmula única para calcular dicha responsabilidad, pero suele acercarse al 150% del importe de la cantidad adeudada.

Si tenemos en cuenta los precios actuales tan elevados de los inmuebles y, por tanto, de los préstamos hipotecarios, comprobamos el considerable incremento de la cuota que ello conlleva. Se trata de una medida que perjudica notablemente el acceso a la vivienda.

Bien es verdad que el establecimiento de un tipo reducido en el Artículo 14 minora este perjuicio, dado que que facilitará el acceso a la vivienda a los jóvenes en el momento en el que se producen los mayores niveles de gasto a la hora de comprar una vivienda. No obstante, se trata de una bonificación que sólo afecta a un colectivo reducido de ciudadanos.

## 10. COMENTARIO AL ARTÍCULO 15.

No parece correcto el establecimiento de un tipo incrementado del 2 por 100 (ello implica un incremento de un 400% respecto al tipo vigente) para los supuestos en los que los adquirentes de un inmueble renuncien a la exención del Impuesto sobre el Valor Añadido para no tributar en la modalidad de Transmisiones Patrimoniales Onerosas.

Ello es así por varias razones:

*Primera:* Se trata de supuestos en los que se prevé la renuncia a la exención para que el adquirente del inmueble que va a afectarlo al ejercicio de una actividad económica se deduzca la totalidad del Impuesto sobre el Valor Añadido soportado. Esta medida no se establece para perjudicar la recaudación de las Comunidades Autónomas, sino para evitar la distorsión que provoca en el mecanismo de aplicación del Impuesto sobre el Valor

Añadido el que un Sujeto Pasivo del impuesto no pueda deducir la carga soportada como consecuencia de la adquisición de un inmueble que afecta al ejercicio de una actividad económica.

*Segunda:* No existe ninguna rivalidad entre Administraciones tributarias con el propósito de recaudar lo máximo posible como consecuencia de la transmisión de un inmueble. Se trata de impuestos diferentes que gravan realidades económicas distintas.

*Tercera:* El hecho de que una transmisión no tribute en la modalidad de Transmisiones Onerosas no es razón para aplicar un tipo de gravamen incrementado en la modalidad de Actos Jurídicos Documentados a las primeras copias de escrituras que documentan el negocio jurídico. No existe una mayor manifestación de capacidad económica.

## **TÍTULO I, CAPÍTULO I, SECCIÓN 5ª: “TASA FISCAL SOBRE LOS JUEGOS DE SUERTE, ENVITE O AZAR”**

### **11. TIPOS TRIBUTARIOS Y CUOTAS FIJAS. ARTÍCULO 16.**

A través de la Ley de Acompañamiento del Presupuesto Andaluz de 2000 se crearon dos figuras tributarias de aplicación exclusiva sobre el sector del juego de Andalucía: el impuesto (autonómico) sobre el juego del bingo, y el recargo (autonómico) sobre la tasa fiscal (estatal) sobre los juegos de suerte, envite o azar.

La creación de estas medidas se justificó en las necesidades coyunturales de aumentar la recaudación de la Junta de Andalucía, lo cual ha provocado una notable pérdida de competitividad de las empresas andaluzas, teniendo consecuencias negativas para la actividad empresarial y el empleo regional. Además, debido a ello a medio plazo están siendo contraproducentes para lograr el objetivo perseguido: aumento de los ingresos públicos andaluces. La Junta de Andalucía fue sensible ante tales efectos negativos, y el pasado año redujo los tipos de gravamen el impuesto del bingo, y el recargo sobre la tasa del juego. Sin embargo, en este último caso, la reducción de tipos no tuvo efectos prácticos debido al incremento de la tasa estatal. Además, a ello en 2002 se ha unido un factor completamente ajeno al sector, como ha sido la escasez de monedas de 1€, y que ha hecho necesaria la acuñación de nuevas piezas de 1€ de manera específica para este sector, con efectos negativos para el funcionamiento de las máquinas recreativas.

A pesar de todo ello, con el presente Anteproyecto de Ley la Junta de Andalucía, que ahora regula la totalidad del impuesto, opta por mantener la situación preexistente, integrando el recargo autonómico dentro de la tasa del juego. En su día consideramos insuficiente la rebaja en los tipos, entendiendo que existía margen suficiente para continuar rediciendo los tipos, o incluso, para permitir la desaparición de dichas figuras tributarias. Ello se hace aun más evidente tras el acuerdo sobre el nuevo sistema de financiación autonómica, que incrementa notablemente la autonomía fiscal y suficiencia financiera de nuestra comunidad autónoma, no siendo muy “responsable” el hacer recaer sobre un único sector empresarial, que en la actualidad atraviesa por una crisis importante, gran parte de los costes de sus políticas sociales.

Por consiguiente, proponemos la supresión del efecto del actual recargo sobre la tasa fiscal en los apartados primero, segundo y cuarto del art. 16 del presente Anteproyecto de Ley, así como la derogación de los artículos de la Leyes de Acompañamiento de los Presupuestos andaluces de 2000 y de 2002 relativos al impuesto sobre el juego del bingo.

## 12. DEVENGO, ARTÍCULO 17.

El presente Anteproyecto de Ley mantiene el devengo anual anticipado de la tasa fiscal sobre el juego. Sin embargo, la actividad de las empresas del sector del juego (casinos, bingos y salones recreativos) tiene un marcado carácter estacional, sobre todo, pero no únicamente, en las áreas del litoral andaluz con gran afluencia de turistas en los meses estivales, al estar la actividad muy relacionada con las posibilidades de ocio de los clientes. Por ello consideramos que estaría más acorde con la realidad un devengo trimestral de la mencionada tasa y a pagar por trimestres vencidos, al objeto de hacer más compatibles las cargas fiscales que genera la actividad con el normal desarrollo de la misma, y de esta manera favorecer su reactivación.

## TÍTULO I, CAPÍTULO II, SECCIÓN 3ª: “NORMAS COMUNES A LOS IMPUESTOS SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES Y SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS”

### 13. COMPROBACIONES DE VALOR, ARTÍCULOS 20 Y 21.

Se dictan normas sobre los medios de valoración establecidos en la Ley General Tributaria –Artículo 52–. Respecto a las propuestas realizadas conviene destacar lo siguiente:

**A)** Las cuestiones relativas a comprobaciones de los valores declarados constituye uno de los temas que mayor conflictividad origina entre Administración y contribuyentes. Por este motivo, todas aquellas medidas encaminadas a clarificar la normativa vigente deben acogerse favorablemente.

En el Anteproyecto se establecen los procedimientos de actuación de la Administración autonómica para cada uno de los medios de comprobación cuando se trate de inmuebles. Aunque parece acertada la redacción, sería aconsejable que se dispusiera definitivamente de un sistema de valoración que diera cierta seguridad al tráfico inmobiliario.

**B)** Por otra parte, se podrá utilizar la valoración realizada por sociedades de tasación a efectos de liquidación del préstamo hipotecario, cuando la práctica habitual de estos peritos en modo alguno debe coincidir con los fines recaudatorios que se persigue con la comprobación de valores realizada por la Administración. Igualmente, resulta especialmente positivo el hecho de que se delimiten de forma minuciosa los requisitos que han de cumplir los dictámenes de peritos previstos en el Artículo 52.1.d) de la Ley General Tributaria.

**C)** Finalmente, en relación con la solicitud de información sobre los valores a efectos tributarios, se sugiere la incorporación de un nuevo apartado en el que se recoja o se haga mención a lo dispuesto en el Artículo 9 de la Ley 1/1998, de Derechos y Garantías de los

Contribuyentes, en virtud del cual la falta de contestación en plazo de la administración tributaria implicará la aceptación de los valores propuestos por el contribuyente.

#### 14. MODIFICACIÓN DE LA LEY 13/1999, DE 15 DE DICIEMBRE, DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS DE ANDALUCÍA. ARTÍCULO 68.

Se propone la supresión de dicho precepto por el que se modifica la Letra c) del Artículo 14, el Apartado 2 del Artículo 31 y el Apartado 1 de la Disposición Transitoria Primera, todas ellas de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía. Manifestamos desacuerdo con la supresión de la obligatoriedad del seguro de accidentes y su sustitución por el de responsabilidad civil, dado que cuando el legislador incluyó la modalidad mencionada, en primer lugar quiso proteger de una determinada forma los derechos y los intereses de los usuarios y de los consumidores, en concreto se les otorgaba de una mayor protección frente a posibles riesgos del uso de establecimientos públicos, espectáculos y actividades recreativas. Es claro, que es obligación de las empresas y titulares de este tipo de establecimientos o actividad recreativa el responder de los daños o perjuicios que se produzcan a los usuarios como consecuencia de su estancia en un establecimiento público o asistencia a una actividad recreativa, pero lo que no es de recibo es que de otorgar una protección adecuada y recogida en los preceptos que hoy se pretenden modificar se pase a una protección “de segunda clase”.

Entendemos que el seguro de accidentes comprende todos los riesgos que puedan afectar al usuario como consecuencia de su estancia o disfrute del servicio y todo ello ajeno a la intencionalidad del asegurado, tiene por tanto una naturaleza objetiva y el usuario no tiene por que demostrar la responsabilidad del empresario o titular de la actividad recreativa o establecimiento público y estos seguros garantizan el cobro inmediato de la indemnización que corresponda por los asistentes o sus beneficiarios no estando sujetos a resolución judicial para determinar causas y responsabilidad en los casos de daños, lesiones etc. Extremos que no se cumplirían con el cambio propuesto en esta norma.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las Observaciones presentadas en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas al Anteproyecto de Ley por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.

Sevilla, a 30 de septiembre de 2002

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix





# DICTAMEN 10/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS PROGRAMAS PARA LA INSERCIÓN LABORAL DE LA JUNTA DE ANDALUCIA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
10 de octubre de 2002*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Proyectos de Decretos que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 19 de septiembre de 2002, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se establecen los Programas para la Inserción Laboral de la Junta de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada, por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, a la Comisión de Trabajo de Empleo y Formación de dicha Institución, con fecha 20 de septiembre.

## II. CONTENIDO

El V Acuerdo de Concertación Social firmado por la Junta de Andalucía, U.G.T.-A, CC.OO.-A y la C.E.A., presta una atención muy especial a las medidas dirigidas a la inserción laboral y establece una serie de programas que se desarrollan en el presente proyecto de Decreto.

Estos programas pretenden luchar contra el desempleo, impedir que los desempleados pasen a ser de larga duración, ayudar a los parados de larga duración a volver al mercado de trabajo, apoyar a quienes acceden a él por primera vez, promover la inclusión social, la igualdad de oportunidades para todos, que se incremente el número de mujeres presentes en el mundo del trabajo así como potenciar el autoempleo como una opción para la incorporación al mercado de trabajo, entre otros objetivos.

Este Proyecto de Decreto consta de un total de dieciocho artículos, distribuidos en tres Capítulos, una Disposición Transitoria Única, una Disposición Adicional y dos Disposiciones Finales y viene precedido por un Preámbulo justificativo de la necesidad y finalidad de la promulgación de la norma.

El articulado se distribuye de la siguiente manera:

### **CAPÍTULO I. OBJETO Y FINES DE LOS PROGRAMAS PARA LA INSERCIÓN LABORAL (ARTÍCULOS 1 A 3)**

En este Capítulo se establecen el objeto, los fines de los Programas para la Inserción Laboral y los destinatarios de los mismos, con la indicación de cuáles son los preferentes.

### **CAPÍTULO II. PROGRAMAS DE INSERCIÓN (ARTÍCULOS 4 A 13)**

En este Capítulo se establecen los fines y objetivos de cada uno de los nueve Programas de Inserción que se desarrollarán con el Decreto, relativos a los Itinerarios de Inserción, la Orientación Profesional, el Asesoramiento al Autoempleo, el Acompañamiento a la Inserción, las Experiencias Profesionales para el Empleo, la Inserción a través del Empleo, la Promoción para mujeres trabajadoras, las Acciones Experimentales y los Programas de Estudios y Difusión sobre el Mercado de Trabajo.

### **CAPÍTULO III. NORMAS COMUNES A LOS PROGRAMAS (ARTÍCULOS 14 A 18)**

En este Capítulo se regula la programación de las acciones de inserción, la ejecución de los Programas, los tipos de ayudas a las Entidades Colaboradoras, las competencias para resolver las ayudas solicitadas así como el seguimiento y la evaluación de las acciones desarrolladas.

### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA**

Establece la regulación de los Proyectos aprobados o solicitados con anterioridad al amparo de la Orden de 7 de mayo de 2001.

### **DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA**

Regula la coordinación de las acciones para la Inserción realizadas por otras Consejerías u Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía así como la de aquellas acciones de inserción desarrolladas en los Proyectos de la Iniciativa Comunitaria de Empleo EQUAL.

### **DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA**

Autoriza al titular de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del presente Decreto.

### **DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA**

Establece la entrada en vigor del Decreto.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El 23 de mayo de 2001 los sindicatos CC.OO.-A y UGT-A, la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA) y el Gobierno Andaluz firmaron el V Acuerdo de Concertación Social. La vigencia del acuerdo comprenderá los años 2001, 2002, 2003 y 2004.

El V Acuerdo de Concertación Social dedica el primer capítulo a las políticas activas de empleo, y lo desarrolla en los siguientes epígrafes: Programas para la mejora de la inserción profesional y el fomento del empleo; programas a favor del autoempleo; actuaciones en materia de desarrollo local; actuaciones a favor del empleo de la mujer; formación profesional; y Servicio Andaluz de Empleo.

En el primer epígrafe se lee: *“Las actuaciones dirigidas a mejorar la inserción profesional, la reducción del desempleo, especialmente el de larga duración, así como las que persiguen promover un mercado de trabajo abierto a todos, se consideran fundamentales para promover la empleabilidad de los trabajadores.”*

Las partes firmantes acuerdan la puesta en marcha de *“programas de información y orientación profesional”* que *“prestarán especial atención a quienes encuentren mayores dificultades para acceder al empleo, y fomentarán la participación de hombres y mujeres en profesiones en las que estén menos representados”*. *“Se articulará un programa de fomento de empleo para jóvenes menores de 25 años, mujeres, desempleados de larga duración y personas en riesgo de exclusión”*.

Como una nueva vía de inserción laboral, se propone un modelo personal de itinerario que combina *“información, orientación, asesoramiento, preformación, formación, prácticas laborales, tutorías de empresas”* y otras medidas de apoyo que no se precisan. Se prevén tanto *“itinerarios de inserción, que incluirán la percepción de ‘bolsas-salario’ durante la participación en los mismos de jóvenes desempleados”* como, la puesta en marcha de *“Experiencias Profesionales para el Empleo que permitan a jóvenes y mujeres sin experiencia laboral un acercamiento al sistema productivo y la adquisición de habilidades acordes con sus cualificaciones profesionales”*.

En el epígrafe segundo se considera importante apoyar *“las iniciativas empresariales de las personas demandantes de empleo y la difusión de la actitud emprendedora entre las mismas”*.

El proyecto de Decreto por el que se establecen los Programas para la Inserción Laboral de la Junta de Andalucía desarrolla lo previsto en los epígrafes reseñados del V Acuerdo de Concertación Social y tiene en cuenta también las orientaciones de la Unión Europea. Se continúa, así, el cumplimiento de lo pactado, y se sigue el camino por el que iba el anteproyecto de Ley de Creación del Servicio Andaluz de Empleo, que este Consejo Económico Social consideró, en el Dictamen 4/2001, *“oportuno y acertado”* y manifestó su conformidad con los propósitos y el contenido de su articulado.

Igualmente, y en base a lo anteriormente reseñado, se considera oportuno y acertado el contenido del presente proyecto de Decreto.

Tanto el acuerdo entre el Gobierno andaluz y las organizaciones sindicales y empresariales como la elaboración legislativa necesaria sobre todo lo relacionado con el empleo muestran la preocupación por una situación social muy grave en Andalucía. Las carencias y necesidades nunca se equilibran con las mejoras y logros, porque nada parece suficiente para crear más puestos de trabajo, para mejorar su calidad, para formar a los trabajadores y trabajadoras a lo largo de su vida, para dar la mejor formación inicial a los jóvenes, para atender a los grupos con mayores dificultades, para afrontar los cambios rapidísimos de la sociedad.

Las partes deben hacer un análisis de la realización de los compromisos adquiridos, de las posibilidades mejor o peor aprovechadas, de las buenas intenciones alguna vez concretadas y muchas veces reiteradas.

Los problemas constantes de nuestra sociedad nos obligan a continuar con los acuerdos. El desánimo o el escepticismo sobre su validez no se justifican en unos tiempos en los que nuestra sociedad se transforma constantemente. En la Europa de la cohesión social sólo los enemigos de la cohesión podrán considerar que ha llegado el momento de repartir lo mismo de antes a otros más necesitados. Y no se trata de eso sino de saber cuántos más necesitan ayuda, de qué tipo y en qué proporción, aumentando las partidas correspondientes.

Si las políticas de la Unión Europea marcan unas directrices generales que nos condicionan y debemos adaptar en beneficio de nuestra comunidad, la participación social más amplia, la proximidad al ciudadano ayudarán a conocer los problemas, la realidad cotidiana. La descentralización administrativa, la cooperación del mayor número de agentes del entramado social y la coherencia en las políticas de empleo contribuirán a conseguir los objetivos que se pretenden.

Favorecerían los propósitos de este proyecto, y los de las políticas activas de empleo, las competencias plenas en esta materia que aún no tiene la Junta de Andalucía, una parte del Estatuto de Autonomía que sigue sin desarrollarse.

Nos parece capital el aprovechamiento de los recursos materiales y humanos de la Junta de Andalucía, y la coordinación de las Consejerías que intervengan en todo lo relacionado con la formación profesional, la inserción laboral y la integración social. Así, la adicional primera establece la *"coordinación de las acciones para la Inserción"*.

Los programas del proyecto de Decreto deben ser adecuadamente financiados para que no se queden sólo en el papel. En la tramitación sucesiva, no dudamos de que se adjuntarán los presupuestos que no tenemos en la documentación enviada al Consejo Económico y Social.

Debe facilitarse el acceso a estos programas con una información clara, una orientación personal y una simplificación de los trámites. En el proyecto de Decreto no se explica cómo se accede a cada uno de los programas; es de esperar que se exprese previamente a la ejecución de cada uno de ellos.



No debería omitirse el femenino, como se hace en muchas ocasiones a lo largo del proyecto de Decreto, cuando se refiere a hombres y mujeres. Una alternativa puede ser el uso de palabras que aludan tanto a mujeres como a hombres.

La Administración está obligada a un lenguaje claro y respetuoso con las reglas del español. Así se consigue que la ciudadanía comprenda las disposiciones que se preparan, se discuten, se aprueban y se ejecutan en su beneficio. La redacción farragosa, confusa y equívoca dificulta la comprensión del texto. El Consejo Económico y Social no puede asumir el trabajo del corrector de estilo. Sin embargo, es inevitable mencionar algunos ejemplos –solamente unos pocos– de las complicaciones encontradas:

- El primer párrafo de la página 2 (quinto del preámbulo) acaba aludiendo a una "carencia de competencias", de tal manera que no se puede saber a qué o a quién o a quiénes alude, ni siquiera cuáles son las competencias de las que carece lo que se o quien sea.
- En el Artículo 2.a se puede leer que uno de los fines de los Programas de Inserción Laboral es "promover el desarrollo profesional de los trabajadores y trabajadoras, con objeto de favorecer tanto su permanencia en el empleo como su promoción profesional". Sin embargo, en el art. 3 no aparecen entre los destinatarios de estos programas.
- El programa 3 del Artículo 4 tendría que decir asesoramiento en el autoempleo, pues lo que se pretende en el Artículo 7 que lo desarrolla es asesorar a unas personas en algo y no asesorar al autoempleo en su conjunto.
- No se define quiénes son los "parados de muy larga duración" (Artículo 3.2.d).
- El Artículo 8 trata de un programa de acompañamiento a la inserción, cuando el objetivo no es acompañar a nadie sino el de apoyar a las personas desempleadas. En los tres párrafos del artículo se insiste machaconamente en la tarea de acompañar. En este mismo artículo aparece la palabra "tutorización", que posiblemente sustituya a la castellana tutela (tutor, tutela, tutelar) sin que se sepa por qué.
- El Artículo 14 resulta incomprensible: ¿a qué acciones se refiere? ¿Elaboradas por quién o qué organismos? ¿Se refiere a las propuestas por las entidades colaboradas? ¿Quiere decirse que la Consejería no preparará acciones? Porque sería un contrasentido que la Consejería prepare acciones que la Consejería no programe porque no tienen el nivel de calidad.

## IV. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las Observaciones presentadas en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas al Proyecto de Decreto por el que se establecen los Programas para la Inserción Laboral de la Junta de Andalucía.

Sevilla, a 10 de octubre de 2002

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix



# DICTAMEN 11/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
13 de noviembre de 2002*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Leyes que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 9 de octubre de 2002, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito del Excmo. Sr. Consejero de Gobernación de la Junta de Andalucía, solicitando, la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de dicha Institución, con fecha 10 de octubre de 2002.

## II. CONTENIDO

Este Anteproyecto de Ley que consta de 100 artículos, tres Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria, una Derogatoria y tres Disposiciones Finales, viene precedido por una Exposición de Motivos. Dicha exposición viene a justificar la necesidad y conveniencia del establecimiento de esta Ley, solventando lagunas normativas de la Ley que viene a derogar, la Ley 5/1985 de 8 de julio de los Consumidores y Usuarios, tales como las relativas a la vigilancia, inspección y sanción de conductas mercantiles y su adaptación a la aparición en el mercado de nuevas formas de promoción, publicidad y venta de bienes, productos y servicios.

El articulado se encuentra distribuido en tres Títulos, y está estructurado de la siguiente manera:

### **TÍTULO I. “DE LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES” (ARTÍCULOS 1 A 39)**

Consta de diez Capítulos:

**CAPÍTULO I. OBJETO, PRINCIPIOS INFORMADORES Y ÁMBITO DE APLICACIÓN (ARTÍCULOS 1 A 3).** En este Capítulo se establecen el objeto, la actuación de los poderes públicos y las definiciones a efectos de esta ley.

**CAPÍTULO II. DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES (ARTÍCULOS 4 A 5).** Se establecen cuáles son los derechos de los consumidores. Y marca cuáles son los motivos de nulidad de los actos y negocios contrarios a esta Ley.

**CAPÍTULO III. DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y LA SEGURIDAD (ARTÍCULOS 6 A 9).** Habla de la seguridad de bienes y servicios, la vigilancia y el control de las Administraciones Públicas, que será especial para los bienes y productos de primera necesidad y servicios esenciales. Establece medidas de vigilancia especial para asegurar el cumplimiento de determinadas normativas reguladoras.

**CAPÍTULO IV. DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES ECONÓMICOS Y SOCIALES (ARTÍCULOS 10 A 12).** Se entabla la adopción de medidas precisas de protección de los derechos e intereses de los consumidores y se establecen sistemas de control.

**CAPÍTULO V. DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN Y REPARACIÓN EFECTIVA DE DAÑOS (ARTÍCULOS 13 A 15).** En él se establece que los poderes públicos de la Comunidad Andaluza desarrollaran un Sistema Arbitral de Consumo, estableciendo los procedimientos que permitan su difusión.

**CAPÍTULO VI. DERECHO DE INFORMACIÓN (ARTÍCULOS 16 A 23).** Este Capítulo recoge la adopción de medidas para facilitar la información, de contestar quejas y reclamaciones, de dedicar espacios en medios de comunicación, de creación de oficinas municipales de información al consumidor, de la intervención de las Diputaciones Provinciales, y la coordinación entre las oficinas.

**CAPÍTULO VII. DERECHO A LA EDUCACIÓN Y A LA FORMACIÓN (ARTÍCULOS 24 A 27).** Se establece que las Administraciones Públicas organizarán e incentivarán programas para la educación y formación en materia de consumo.

**CAPÍTULO VIII. DERECHO DE PARTICIPACIÓN, REPRESENTACIÓN Y AUDIENCIA EN CONSULTA (ARTÍCULOS 28 A 35).** Se refiere a las asociaciones de consumidores, sus derechos y deberes, a las condiciones para el acceso a beneficios, su representación en organismos públicos, la audiencia a las asociaciones de consumidores, y el fomento de la colaboración entre las organizaciones.

**CAPÍTULO IX. SITUACIONES DE INFERIORIDAD, SUBORDINACIÓN E INDEFENSIÓN (ARTÍCULOS 36 A 37).** En él se establece que los órganos y servicios de la Junta de Andalucía tendrán que promover las medidas para suplir esas situaciones, y su actuación en áreas deprimidas.

**CAPÍTULO X. ÓRGANOS DE CONSULTAS, MEDIACIÓN Y PARTICIPACIÓN (ARTÍCULOS 38 A 39).** Este Capítulo recoge los distintos órganos consultivos de los consumidores y usuarios.

## **TÍTULO II. “DISCIPLINA DE MERCADO” (ARTÍCULOS 40 A 96)**

Consta de cuatro Capítulos:

### **CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES (ARTÍCULOS 40 A 41)**

Se viene a referir a la vigilancia del cumplimiento de los deberes de los consumidores y a la comunicación a otros órganos.

### **CAPÍTULO II. CONTROL E INSPECCIÓN (ARTÍCULOS 42 A 58)**

Regula el ámbito de las inspecciones de las Administraciones Públicas con incidencia en consumo, la organización, la coordinación de los servicios, la actividad inspectora, las facultades de la inspección, acceso a establecimiento y documentos, la toma de muestras, la colaboración con los servicios de inspección, deberes de los sujetos inspeccionados, las actas de inspección, la presunción de veracidad de las actas, análisis de muestras, la existencias de entidades colaboradoras, la realización de análisis y publicidad de los resultados, la creación de una Comisión Coordinadora de las Inspecciones de Bienes y Servicios, y la creación de códigos de buenas prácticas.

### **CAPÍTULO III. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS NO SANCIONADORAS ANTE SITUACIONES DE RIESGO O FRAUDE PARA LA SALUD, LA SEGURIDAD O LOS INTERESES ECONÓMICOS DE LOS CONSUMIDORES (ARTÍCULOS 59 A 71)**

Desarrolla la actuación de la Administración frente al riesgo para la salud y seguridad, la actuación de los órganos de defensa del consumidor para garantizar la salud y seguridad de los consumidores, la presunción de riesgo para la salud o seguridad, la



actuación de los órganos de defensa del consumidor para garantizar los intereses económicos y sociales de los consumidores, los sujetos de las medidas, la comunicación a otras Administraciones Públicas y acción de cesación, el procedimiento, la colaboración en la ejecución de las medidas, los requerimientos de subsanación, los órganos competentes, las medidas provisionales, y la comunicación de riesgos.

#### **CAPÍTULO IV. RÉGIMEN SANCIONADOR (ARTÍCULOS 72 A 96)**

Este capítulo se va a encargar de desarrollar las infracciones, sus tipos, la agravación de la calificación; las sanciones, sus tipos, la cuantía de las multas, las amonestaciones, las sanciones para infracciones graves y muy graves, el comiso de los efectos e instrumentos utilizados en la comisión de las infracciones, el comiso de beneficio, atenuantes y agravantes, los tramos de sanciones, la reincidencia; los responsables, los autores, y otros responsables, los responsables subsidiarios y solidarios; concursos de infracciones y de normas, concurso de infracciones, prohibición de la doble sanción; la extinción de la responsabilidad, la prescripción de las infracciones, la interrupción del plazo de prescripción, la prescripción de las sanciones, las responsabilidades en supuestos de extinción de personas jurídicas; ejecución, efectos y condonación de las sanciones; competencia sancionadora, los órganos competentes en la Junta de Andalucía, y los órganos competentes en las Corporaciones Locales.

#### **TÍTULO III. “DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES” (ARTÍCULOS 97 A 100)**

Este título viene a establecer competencias municipales y de las diputaciones en la materia que nos ocupa, así como la creación de una Comisión Interadministrativa de Cooperación de Consumo, y el establecimiento de planes sectoriales en la materia.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA.** Alude al registro unificado de infractores.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA.** Establece las facultades de los instructores de procedimientos sancionadores.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA.** Se refiere al procedimiento sancionador a seguir, Real Decreto 1398/1994, de 4 de agosto, o en su caso del que lo sustituya.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA.** Alude al derecho transitorio.

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA.** Deroga la Ley 5/1985, de 8 de julio, de Defensa de los Consumidores y Usuarios, así como todas las normas de igual o inferior rango que contradigan esta Ley.

**DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA.** Faculta al Consejo de Gobierno a actualizar las cuantías de las sanciones, conforme a la evolución del Índice de Precios al Consumo.

**DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA.** Autoriza al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para desarrollar la presente Ley.

**DISPOSICIÓN FINAL TERCERA.** Establece cuando entrará en vigor la Ley.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

Se encuentra justificada la necesidad de reforma de la Ley de Consumidores y Usuarios en Andalucía, en primer lugar porque las normas deben responder a la realidad social y en este sentido la actual ley precisa ser adecuada a una sociedad cada día más desarrollada y donde las nuevas tecnologías están generando nuevas y complejas relaciones en el mercado, una sociedad que asiste a un profundo cambio en el concepto de servicio público dominado por el proceso liberalizador de los suministros básicos y donde la Administración está llamada a redefinir cuál es y debe ser su papel en la protección del consumidor. En este contexto aspectos tales como la regulación del mercado, su inspección y control cobran suma importancia.

No obstante el texto propuesto no resulta suficiente a estos efectos, pues mas bien parece que estamos ante un desarrollo reglamentario que ante una Ley de carácter general, que debe sentar los principios normativos e informadores y las bases de la protección del consumidor en Andalucía, y que si bien no debe descuidar aspectos tales como la inspección, el control del mercado y el régimen sancionador, no debe confundirse tampoco Ley con reglamento.

De otra parte, la reforma de la Ley debería profundizar aún mas en la protección de los consumidores y usuarios sustentada en la vertebración de la sociedad, fomentando y apoyando la cooperación con la sociedad civil organizada. En este sentido nos parece de especial relevancia que la Administración genere instrumentos que aseguren y desarrollen el principio de tutela efectiva de los derechos de los ciudadanos y desarrolle actuaciones tendentes a la eficaz complementariedad entre los distintos agentes intervinientes en el mercado, asegurando vías de colaboración y cooperación entre administraciones competentes, organizaciones de consumidores y organizaciones empresariales.

En este sentido es preciso destacar que si bien el nuevo texto propuesto señala literalmente que “aún derogando formalmente la anterior, respeta plenamente sus principios, con modificaciones puntuales que en nada afectan al fondo de sus preceptos”, lo cierto y verdad es que como aprecia este Consejo, no se recogen en la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley, algunos de los principios originarios de la Ley 5/85 de 8 de julio de Los Consumidores y Usuarios en Andalucía, no dando suficiente relieve a la autodefensa de los consumidores a través de la autoorganización de la sociedad civil, ni favoreciendo mecanismos que potencie una adecuada autorregulación del mercado en materia de consumo.

Se opta por reforzar el papel de la Administración y no se apuesta suficientemente a favor del desarrollo del Consejo Andaluz de Consumo y del Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, para seguir vertebrando la participación de la sociedad civil y los acuerdos en materia de consumo entre administraciones, empresarios y consumidores.

Asimismo y según se cita en la memoria justificativa sobre la necesidad de modificación de la Ley 5/1985 de 8 de julio, uno de los motores de la propuesta legislativa ha sido el necesario impulso a las competencias locales en materia de consumo y el papel de las

Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC), sin embargo no se asume una auténtica transformación de dichas OMIC que evite la posible competencia con las organizaciones y asociaciones de consumidores y usuarios y fomente la necesaria complementariedad y colaboración que debe existir entre las mismas. Señalar que debería revisarse el régimen sancionador y más concretamente la clasificación por su mayor o menor gravedad de las infracciones, que está redactado de forma compleja, al considerar que podría generar inseguridad jurídica al estar sustentado sobre conceptos jurídicos indeterminados que se prestan a valoraciones e interpretaciones subjetivas, proponiéndose su revisión al objeto de que responda a conductas descritas con objetividad.

Se aprecia como el Anteproyecto carece de un plazo para el efectivo desarrollo reglamentario de aquellas materias que en el articulado quedan supeditadas a una posterior regulación, considerando desde este Consejo como algo esencial para la eficiente aplicación de la Ley el establecimiento de estos plazos.

En cuanto a la técnica legislativa utilizada, el texto resulta innecesariamente extenso y prolijo, e incluso reiterativo. Presenta deficiencias en la redacción y uso de conceptos indeterminados que podrían provocar inseguridad jurídica. Así por ejemplo en cuanto a la definición que se realiza del concepto de bienes y servicios, consideramos que la misma resulta incorrecta y confusa al utilizar las mismas palabras que define en el contenido de la definición. Además señalar que en todo caso resulta necesario homogeneizar y utilizar las denominaciones más correctas a lo largo de todo el texto para los siguientes términos: consejería y dirección general competente en materia de consumo, consumidor y usuario, Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía y otros de uso reiterado.

Asimismo, este Consejo entiende que el texto del Anteproyecto no regula suficientemente la representación de los consumidores y usuarios, por lo que solicita se proceda a realizar dicha regulación, en base a la experiencia positiva ya desarrollada en torno al Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía y a lo ya establecido en el propio Decreto 514/1996, de 10 de diciembre por el que se crea el citado Consejo y se regula su composición y funcionamiento.

Finalmente, consideramos que dada la trascendencia de las modificaciones introducidas en el texto que se somete a informe, respecto al anteproyecto inicial, referido a la reforma de la Ley 5/85, que incluso supone la incorporación de nuevos artículos, como consecuencia de los distintos informes emitidos en el proceso de información pública, hubiera sido conveniente reproducir el trámite de audiencia a las organizaciones más representativas que procediera.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### Artículo 3, Apartado d)

Consideramos que la Administración debería reflexionar sobre la conveniencia de utilizar el concepto de “*órganos de defensa del consumidor*”, para definir los órganos administrativos con competencia en materia de defensa de los consumidores.

*Justificación:* Este Consejo Económico y Social entiende que el uso de ese término podría generar confusión, teniendo en cuenta que las organizaciones de consumidores tienen por Ley, también, competencias en materia de defensa de los consumidores.

### Artículo 3, Apartado e)

No se comprende que se contemple solo la explicación sobre el concepto de un determinado servicio, independientemente de la importancia del mismo, por lo que se solicita su supresión o en caso de mantenerse, se complemente con la definición de otros servicios igualmente importantes.

*Justificación:* Solo con la ampliación de nuevas definiciones de servicios que se prestan en el mercado, se podría entender el actual punto e), ya que el resto de los puntos se refieren claramente a aspectos recogidos reiteradamente en el texto normativo.

### Artículo 11, Apartado 4

Debería añadirse al texto propuesto la función no sólo de solicitud sino de promoción de estas facultades. Así se propone como redacción:

***“Promover y solicitar de los órganos y autoridades competentes, encargados de controlar y sancionar la actividad publicitaria, el efectivo ejercicio de sus funciones conforme a la legislación vigente, de modo que los consumidores y usuarios sean destinatarios de una publicidad sujeta a los principios de legalidad, veracidad y autenticidad”.***

*Justificación:* La administración andaluza debe asumir el papel que le corresponde en el control de la actividad publicitaria, sin perjuicio de mantener los requerimientos que fueran procedentes a otras autoridades competentes sobre el tema.

### Artículo 12

Armonizar este artículo en base a la enmienda primera. Esta misma alegación se hace extensiva para todos los demás artículos donde aparezca dicha denominación, como en los casos del 17, 40, 41, 55, 60, 62, 66, 93, etc.

### Artículo 14 y Artículo 15

Se solicita refundir ambos artículos en uno sólo bajo el título Arbitraje, comprensivo

de dos apartados, a la vez que se entiende como necesario modificar la palabra “*ejecución*” por “*gestión*” del texto del actual Artículo 14. Asimismo queremos señalar que su ubicación puede no ser la adecuada.

*Justificación:* Carece de sentido que el contenido de ambos preceptos se encuentre ubicado en artículos distintos, al regular la misma materia y resultar más adecuado para la sistemática del texto dicha unidad, evitando innecesariamente la profusión de artículos.

### **Artículo 17, Número 1**

Se solicita una mejora de la redacción del Artículo 17 Apartado 1 en lo que se refiere a la expresión utilizada “Y todo aquello que afecte....”

*Justificación:* La expresión utilizada resulta ambigua y discrecional y por tanto en beneficio de una mejora general de la técnica empleada en la redacción de la Ley y de la seguridad jurídica, debe evitarse el empleo de términos confusos y ambiguos.

### **Artículo 17, Número 2**

Se solicita la modificación de la frase “*el tráfico inmobiliario de viviendas*”, por otra que diga “*el mercado inmobiliario*”.

*Justificación:* Entendemos que la frase propuesta es mas adecuada y refleja mas globalmente, lo pretendido en el punto que se modifica.

### **Artículo 17, Número 3**

Debería ser modificado el texto propuesto con la siguiente nueva redacción:

***“En el ámbito de la prestación de bienes y servicios, incluyendo los ofrecidos en el marco de la sociedad de la información, sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos en materia de información que se establece en la normativa vigente, conlleva”.***

*Justificación:* La generalización de los requisitos de información amplía el marco de defensa de los consumidores y usuarios y recogería en la futura ley lo dispuesto en la normativa general también aplicable en cuanto regule aspectos referidos a la información al consumidor. Además la información requerida para otros medios de oferta de prestación de bienes y servicios distintos o no a los derivados de la sociedad de la información, se encontrarían al mismo nivel, permitiendo establecer un solo criterio y nivel en cuanto a la calidad y cantidad de la información a facilitar al consumidor por el empresario, profesional o comerciante.

### **Artículo 17, Número 3, Letra a), Guión primero**

Se solicita la modificación del texto recogido en este apartado a) en cuanto al dato referido a la dirección de correo electrónico del prestador del servicio y cambiándolo por el del teléfono, quedando por tanto el texto como sigue:

***“Su nombre o denominación social, la dirección de su establecimiento, su teléfono y cualquier otro dato que permita establecer una comunicación directa y efectiva con el distribuidor o prestador del servicio o producto”.***

*Justificación:* Aunque está muy generalizada la disponibilidad de correo electrónico no se considera conveniente que pueda convertirse en una exigencia legal el disponer de ella, dado que no es un requisito para el ejercicio de la actividad. Por tanto debe ser un dato facilitable al consumidor y a los órganos competentes en materia de consumo, sólo si se dispone de la misma

#### **Artículo 17, Número 3, Letra b)**

Este Consejo considera que debe ser incluido en el guión 4, el siguiente tenor: ***“El momento en que se producirá el pago así como el procedimiento para la devolución del importe del mismo, en su caso”.***

De otra parte el sentido del término *“demanda”* utilizado en este apartado b) se presta a confusión y debe ser sustituido por ***“demanda de productos, bienes o servicios”.***

*Justificación:* Es conveniente informar expresamente al consumidor del modo de obtener la remuneración que va dirigida al prestador del servicio o producto. No obstante como complemento necesario a lo establecido también entendemos favorable informar sobre la forma en la que el consumidor puede obtener la devolución del importe del pago para así completar todas las posibles circunstancias en las que se encuentra el consumidor en relación al prestador y pago del precio del producto o servicio. Por otro lado debe cuidarse, como se viene manifestando, el uso de terminología imprecisa, evitándose en la medida de lo posible la misma.

#### **Artículo 17, Número 4**

Nos remitimos a lo expuesto en la enmienda número uno.

#### **Artículo 18**

Se considera preciso corregir la remisión que la norma realiza al Artículo 14 de la Ley por ser incorrecta. El artículo al que debe remitirse es al art. 17.1.

#### **Artículo 20, Número 1**

Se propone corregir el error en la referencia hecha al Artículo 13.a), cuando debe ser realizada al Artículo 16.a).

#### **Artículo 24**

Se propone que en la tarea de educación y formación de los consumidores, también se incorporen en calidad de colaboradores a las asociaciones de consumidores, coordi-

nando una función que también legalmente le corresponde a éstas últimas. Así se propone la siguiente redacción:

***“Para la adecuada satisfacción de los derechos de educación y formación de los consumidores y usuarios, las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, organizarán, promoverán e incentivarán, en colaboración con las asociaciones de consumidores más representativas y en la forma en que reglamentariamente se determine, programas de educación y formación a los consumidores y usuarios en Andalucía para contribuir a:”***

*Justificación:* El propio Artículo 29 del texto propuesto reconoce que una de las tareas que conforman el objeto social de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios en la de formar y educar a los consumidores. Igualmente el Artículo 32.4 cita textualmente que las Asociaciones de consumidores y usuarios colaborarán con las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la consecución conjunta de los objetivos de la presente ley entre los que se encuentra la educación y formación de los consumidores.

Por tanto, responde incluso a la necesaria coherencia que debe presidir todo texto legal el que dicha colaboración y coordinación se haga extensiva a la tarea de formación y educación del consumidor, al ser coincidentes los fines que tanto Administración pública como Asociaciones de Consumidores persiguen y resultando más eficaz una acción coordinada de ambas.

#### **Artículo 29, Número 1**

Debe ser corregida la alusión que se realiza a la Ley de Asociaciones, rectificando y clarificando la situación de las Asociaciones de Consumidores tras la promulgación y entrada en vigor de la nueva Ley de Asociaciones, Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo. Se propone el siguiente texto:

***“1. A los efectos de la presente Ley, se consideran organizaciones de consumidores o asociaciones de consumidores y usuarios aquellas reguladas por esta ley y reconocidas con relevancia constitucional, cuyo objeto social determinado en los Estatutos de las mismas sea la defensa, información, educación, formación, asistencia y representación de sus asociados como consumidores y usuarios, así como la defensa de los intereses colectivos de los ciudadanos en cuanto a su condición de consumidores y usuarios en general”.***

*Justificación:* Tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo reguladora del derecho de Asociación, las asociaciones de consumidores y usuarios quedan excluidas del ámbito de aplicación de la citada ley, remitiéndose a una normativa específica o especial y situándolas o reconociéndoles un estatus constitucional similar a los partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales, entre otras. Por tanto no resulta procedente que el texto legal realice una remisión a una norma que no es de aplicación y que en modo alguno regula la constitución de este tipo de asociaciones.



### Artículo 33

Debe ser sustituido el verbo podrán por deberán. La redacción que se propone es por tanto la siguiente:

***“Las organizaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas en Andalucía estarán representadas, en la forma que reglamentariamente se determine, en los organismos públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con competencias en materia de protección a los consumidores y usuarios, al objeto de hacer efectiva su participación en todas aquellas cuestiones que puedan afectarles directamente como tales consumidores y usuarios.”***

*Justificación:* El derecho de participación y representación de las organizaciones de consumidores y usuarios es un derecho reconocido en los propios artículos precedentes del texto informado así como un reflejo del reconocimiento constitucional del derecho de participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, art 9 CE. Así como del art.51, correspondiendo a los poderes públicos el fomento de las organizaciones y su participación en aquellas cuestiones que puedan afectar a los consumidores.

### Artículo 34, Número 3

Se propone la modificación del número 3 de este artículo en su párrafo segundo, redactándolo conforme al siguiente tenor:

***“....En los demás casos, el citado trámite de audiencia se entenderá cumplido cuando éste, se dirija al Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, como órgano de consulta, participación y representación de los consumidores andaluces, sin perjuicio de las funciones que en este sentido le corresponda al Consejo Andaluz de Consumo”.***

*Justificación:* Carece de sentido establecer una selección de entre las Asociaciones inscritas en el Registro Público de Asociaciones de nuestra Comunidad Autónoma para que a través del mismo sea evacuado el trámite de participación y ello por cuanto el derecho a participar en los asuntos públicos de su interés y en la elaboración de normas que afecten a sus intereses no puede ser restringido a unas u otras atendiendo a criterios como el azar, la rotación o a cualquier otro sistema determinado reglamentariamente que privaría de rigurosidad dicho trámite y limitaría y empobrecería el derecho de participación reconocido en el Artículo 9 y el Artículo 51 de la CE. De otra parte el cumplimiento del trámite de audiencia viene hoy por hoy ya regulado a través de la creación del Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, Decreto 514/1996, como máximo órgano de representación de los consumidores en nuestra Comunidad Autónoma.

Asimismo, se entiende también que es necesario reconocer el papel de órgano consultivo que también ostenta el Consejo Andaluz de Consumo.

## Artículo 38, Números 1 y 2

Se propone la siguiente redacción a los Puntos 1 y 2:

***“1. El Consejo Andaluz de Consumo y los Consejos Provinciales de Consumo se constituyen como órganos consultivos, de participación, asesoramiento, mediación, diálogo y concertación en materia de consumo.***

***2. Estos Consejos estarán integrados en la forma que reglamentariamente se determine por las asociaciones de consumidores y las organizaciones empresariales más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Administración Pública”.***

*Justificación:* Este Consejo considera que debe reforzarse el carácter de órgano de concertación y diálogo entre empresarios y consumidores del Consejo Andaluz de Consumo, reconociéndolo al mismo nivel que el contenido en el Decreto de aprobación de su Reglamento y en la propia Exposición de motivos del texto de la Ley 5/1985 de 8 de Julio, así como recoger que las organizaciones y asociaciones de consumidores y usuarios y las organizaciones empresariales, que participen en dicho Consejo, serán las más representativas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

## Artículo 40

La redacción de este texto es confusa y consideramos necesario solicitar una nueva redacción que lo clarifique mejor.

## Artículo 41

Consideramos que se debe añadirse un Punto 3, con el siguiente texto:

***“Las infracciones administrativas en materia de consumo que atentaren contra los derechos e intereses legítimos de los consumidores ubicados en el ámbito territorial de la comunidad autónoma serán objeto de incoación de expedientes por los órganos competentes en materia de consumo de la Junta de Andalucía, que no se inhibirán a favor de otras administraciones autonómicas, y para lo que se ajustarán al procedimiento sancionador vigente”.***

*Justificación:* Entendemos que no hay ninguna justificación para que en la nueva Ley, la Junta de Andalucía renuncie a una facultad ya establecida en el Artículo 35 de la vigente Ley de los Consumidores y Usuarios en Andalucía, pues una posible inhibición representaría un recorte de los niveles de protección de los consumidores andaluces y una discriminación hacia las empresas andaluzas, a favor de otras empresas radicadas en otras comunidades que operen en Andalucía.

## Artículos 42 y 43

Se propone una mejor estructuración de los contenidos de los Artículos 42 y 43.

*Justificación:* El ámbito de actuación de la inspección de consumo debe quedar claramente delimitado, por ello se propone revisar ambos Artículos al objeto de evitar reiteraciones y confusiones que perjudiquen el principio de seguridad jurídica y garantía de los derechos de los sujetos interesados en el procedimiento, garantizando a su vez la eficacia de la actividad administrativa.

#### **Artículo 43, Número 4**

Se propone una mayor concreción del alcance que puede tener la actuación de los servicios de inspección, dado que la redacción dada a este apartado puede generar una posible inseguridad jurídica y desprotección del sujeto inspeccionado. Debe por tanto ser revisado y al menos se propone su matización con el siguiente texto:

***“4. Si los servicios de inspección de consumo detectan irregularidades ante las que deba ejercer sus competencias otros órganos o Administraciones públicas, deberán ponerlas en conocimiento de éstos o éstas”.***

*Justificación:* Se propone este cambio para evitar que pueda producirse uno de competencias mas allá de las que puedan estar reconocidas

#### **Artículo 46**

Consideramos que junto con la mención “la indagación entre los consumidores o los empresarios”, se debe recoger también que se podrá contar con las organizaciones de éstos y para ello se propone que al final de la frase se añada:

***“..., tales como la consulta a las organizaciones representativas de los consumidores y los empresarios”.***

*Justificación:* Creemos que con dicha participación se facilitaría un mejor conocimiento de la realidad.

#### **Artículo 47, Número 1, Apartado b)**

Se propone añadir a la palabra “**examinar**”, la siguiente frase:

***“en presencia del titular de la actividad, su representante legal o personal debidamente autorizado por éstos”***

*Justificación:* Al margen de la obligatoriedad de colaboración en la inspección establecido como principio general, en los supuestos de exhibición de los documentos a los que se aluden, se hace preciso la obligada presencia del empresario o de sus representantes debidamente acreditados.

## Artículos 48 y 54

Consideramos que los artículos referentes a la toma de muestras (Artículo 48) y a los análisis de las mismas (Artículo 54) deberían ir a continuación uno del otro.

*Justificación:* El texto normativo debe ser asequible y entendible por el ciudadano, debe lograrse una buena estructuración de su articulado para ello y perseguir por tanto la mayor claridad y comprensión directa del mismo.

## Artículo 49

Se solicita su supresión y correlación oportuna del articulado, llevando su contenido al Artículo 47.2 del texto normativo como Apartados a) y b) y bajo el título:

***“Actuaciones de inspección no enmarcadas en procedimientos administrativos”***

Asimismo, entendemos que sería necesario clarificar mejor el sentido de dicho concepto.

*Justificación:* Consideramos que la propuesta mejora la estructura del articulado.

## Artículo 55, Número 1

Se considera necesario clarificar en mayor medida las actividades que tendrán vetadas las entidades colaboradoras, por tratarse de funciones de policía encomendadas al personal de la administración pública con atribuciones suficientes. En este sentido el texto debe decir:

***“En ningún caso, se podrá atribuir a estas entidades funciones de inspección ni la facultad por tanto de levantar actas de inspección.”***

*Justificación:* La actividad y funciones de inspección como el propio texto normativo informado señala en los artículos precedentes y como no podría ser de otra manera dadas las prerrogativas y facultades atribuidas al personal de inspección y la necesidad de garantizar unos derechos básicos tanto del inspeccionado como de la propia actividad a desarrollar para que la misma sea eficaz, debe recaer en personal adscrito a la Administración Pública con competencias expresas y con potestad para su ejercicio.

## Artículo 56, Número 8

Debe ser sustituido el texto de este apartado por el siguiente:

***“Los órganos competentes en materia de consumo fomentarán la realización de estos estudios por parte de las organizaciones de consumidores.”***

*Justificación:* Esta es la redacción que se corresponde con el borrador de anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 5/1985, de 8 de Julio, de los Consumidores y Usuarios,

texto que ha sido informado por los distintos agentes sociales y administraciones públicas sin que se haya opuesto alegación alguna al punto enmendado. Por tanto, no se encuentra justificado el cambio que ahora se produce en la redacción de la propuesta de texto articulado que se presenta a este Consejo y que entendemos no puede ni debe incorporar aspectos distintos sustraídos a los preceptivos informes y memorias, documentos que deben y sirven de base a este órgano para formar su opinión. De otra parte la redacción propuesta responde en mayor medida a uno de los objetivos que tanto la Ley de 1985 como el nuevo texto articulado persiguen cuál es la potenciación, apoyo y fomento de las organizaciones de consumidores en Andalucía.

#### **Artículo 57, Número 1**

En el Apartado 1 de este Artículo se realiza una referencia al Artículo 39.1 que resulta incorrecta ya que el Artículo 39 regula el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, por lo que se solicita su modificación. La remisión debe ser al Artículo 45 del texto.

#### **Artículo 58, Número 1**

Se propone ampliar este apartado con la siguiente redacción:

***“1. Se fomentará la adopción de los Códigos de Buenas Prácticas regulados en este artículo, como instrumento para la protección de los derechos de los consumidores y de mejora de la regulación del mercado”.***

*Justificación:* Consideramos que junto a ser una herramienta de protección de los consumidores, fundamentalmente pueden repercutir y coadyuvar a una mejora del mercado y su regulación.

#### **Artículo 58, Número 2**

Debe modificarse el contenido del este apartado, estableciendo que el marco de elaboración de estos Códigos de Buenas Prácticas debe ser el Consejo Andaluz de Consumo.

*Justificación:* El hecho de que sean elaborados, acordados y consensuados en ese marco contribuirá directamente a facilitar su implantación y cumplimiento por el sector implicado.

#### **Artículo 60, Números 1 y 2**

Se regulan en este artículo aquellas medidas que podrán ser adoptadas, con carácter preventivo y paliativo, ante constatadas situaciones de riesgo para la seguridad y salud de los consumidores, sin que se adopte entre las propuestas la información de la situación a las organizaciones de consumidores y empresariales más representativas. Se propone incorporar al articulado enmendado lo siguiente a través de la adición de un nuevo número, el 3.

***“3. Cuando se estime necesario y siempre que la legislación sectorial aplicable lo permita, se informará de las medidas adoptadas a las organizaciones de consumidores y organizaciones empresariales más representativas, al objeto de que contribuyan en los respectivos ámbitos de actuación a paliar y/o reducir el riesgo generado.”***

Señalar también que sería conveniente coordinar este Artículo 60 con el artículo 69 al resultar reiterativos en su actual redacción.

*Justificación:* Es incuestionable que si el objetivo propuesto es la eliminación o reducción del riesgo generado en la salud y seguridad de los consumidores la labor de información y control del mercado que desde los distintos agentes sociales y económicos se viene desempeñando contribuye en gran medida a reforzar el mismo y apoya que los efectos de dichas situaciones de riesgo se minoren a través del conocimiento o información de la población afectada, sin que ello debe ni tenga que suponer la generación de alarmas sociales infundadas, que en la generalidad de las ocasiones se producen por informaciones defectuosas y mediatizadas. La transparencia del mercado y de su funcionamiento, idénticos principios en el funcionamiento de la Administración Pública así como un amplio y correcto conocimiento de las situaciones de riesgo que puedan generarse en el mismo por los sujetos implicados a través de sus representantes legales, son factores esenciales que realmente contribuyen a mejorar la calidad de los bienes y servicios, paliar situaciones de abuso constatadas y coadyuvan a la protección de los consumidores.

#### **Artículo 61**

El segundo párrafo de este artículo debe ser mejorado en su redacción al objeto de evitar confusiones en su interpretación, poniéndose mayor énfasis en el riesgo patente y real del producto. Se propone por tanto la siguiente redacción:

***“Cuando los bienes y servicios puestos a disposición de los consumidores en el mercado, resulten o puedan resultar peligrosos para la salud o la seguridad de éstos, el hecho de que no sean contrarios a los reglamentos que establezcan sus condiciones o que hayan superado los controles administrativos obligatorios, no impedirá que puedan adoptarse medidas administrativas no sancionadoras contempladas en este capítulo, en evitación de tales riesgos”.***

*Justificación:* Entendemos que la redacción propuesta mejora la interpretación y la comprensión del contenido del texto modificado.

#### **Artículo 62**

Se debe determinar qué se entiende por situaciones de lesión real de los intereses sociales de los consumidores, mejorando o ampliando la redacción del Artículo y con ello, contribuir en mayor medida a la seguridad jurídica.

## Artículo 77, Número 1

Sobre la sanción de cierre total o parcial, no utilización por el responsable del establecimiento, instalación o local o suspensión del servicio o la actividad en la que se cometiera la infracción en los casos de infracciones muy graves y en los de infracciones graves en los que concurran agravantes que lo justifiquen, entendemos que sería conveniente variar la redacción en el siguiente sentido:

***“1. Con carácter excepcional, en los casos de infracciones muy graves y en los de infracciones graves en que concurran agravantes que los justifiquen podrá imponerse la sanción de cierre total o parcial, o no utilización por el responsable del establecimiento, instalación o local, o la suspensión del servicio o la actividad en la que se cometiera la infracción...”***

*Justificación:* Se considera que la sanción de cierre o paralización de la actividad puede cercenar el desarrollo de la vida del ofertante de bienes y servicios, paraliza su actividad económica repercutiendo a su vez en la actividad y el mercado laboral y va contra el principio del “favor societatis” por lo que, sopesando debidamente los bienes jurídicos a proteger, lo dispuesto en el art. 38 de la CE y no teniendo dudas este Consejo de que la seguridad y salud de los consumidores debe prevalecer, sí sería conveniente la aplicación de dicha sanción con carácter excepcional.

## Artículo 82

Este Artículo debería ser clarificado, dada la importancia de la valoración de la reincidencia y reiteración en las infracciones.

*Justificación:* La actual redacción es confusa y no distingue claramente los dos conceptos.

## Artículo 88

Por medio de este Artículo se establece un plazo de prescripción de las infracciones y por tanto de extinción de la responsabilidad de 3 años que por parte de este Consejo se solicita modificar y en este sentido, la propuesta que se realiza es la siguiente:

***“Las infracciones previstas en esta Ley prescriben a los 4 años desde el día en que la infracción se hubiera cometido...”***

*Justificación:* Dado que la tendencia que se tiene es a reducir los plazos, como se ha producido en el derecho tributario, entendemos que cuatro años es un plazo razonable para garantizar la seguridad jurídica y la protección de los derechos de los consumidores.

## Artículo 93

Resulta relevante la difusión y publicidad de las sanciones que se contemplan en este artículo, donde vuelve a otorgarse un margen discrecional muy amplio a los “órganos de

defensa del consumidor". Por tanto, queremos señalar la necesidad de concretar y objetivar las causas de aplicación de esta medida. Además de prescribir la firmeza de la resolución en vía administrativa para optar a la misma.

### **Artículo 94 en general y especialmente al Número 1, Letras b), c) y e)**

Consideramos que el Artículo en su conjunto debe ser revisado ya que podría generar una cierta inseguridad jurídica en cuanto a la autoridad competente para condonar la sanción en el caso de sanciones impuestas por una entidad local, el contenido de la Letra b) no resulta aceptable en su actual redacción y la Letra c) nos reconduce a una interpretación subjetiva sobre que significa "observancia en general de un comportamiento de respeto a las normas de protección de los consumidores....." cuando precisamente se le ha impuesto una sanción al infractor por incumplimiento de dichas normas.

En cualquier caso, se propone la sustitución de la Letra b) por el siguiente tenor literal:

***"b) Que la empresa infractora haya venido demostrando su predisposición a la solución negociada de los conflictos con los consumidores, tanto a nivel individual como colectivo, y a través de su adhesión a órganos de concertación, diálogo y solución extrajudicial de conflictos con los consumidores y la administración andaluza y convenios con las organizaciones de consumidores y usuarios".***

*Justificación:* Consideramos que el texto propuesto refleja mejor y de una manera mas completa, el sentido de los señalado en el punto enmendado, ya que apuesta por el fomento de un conjunto de vías, incluidas las de del arbitraje de consumo.

### **Artículo 97**

En el Punto 4 se añadirá la frase ***"y fomentarán la colaboración con éstas a través de las fórmulas que sean oportunas"***.

*Justificación:* Se considera necesario insistir en la necesidad de fomentar la colaboración de las asociaciones de consumidores con las Entidades locales, con el fin de garantizar que el apoyo a la participación de dichas asociaciones, venga acompañada de una colaboración sistemática.

### **Artículo 100**

Se propone que una vez elaborado los planes sectoriales que tendrán como objetivo la fijación de los fines y determinación de las prioridades de la acción pública en materia de defensa del consumidor y de coordinación de dicha actividad entre la Administración Local y la Administración Autonómica, sean informados a los agentes sociales y económicos implicados en dicha acción así como de los respectivos órganos consultivos regulados en el Capítulo X, Artículos 38 y 39 del texto informado, Consejo Andaluz de Consumo y Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.



*Justificación:* Consideramos que la recomendación propuesta contribuye a fomentar la participación y la colaboración de los agentes económicos y sociales y de los órganos consultivos en materia de consumo en la materia que nos ocupa.

### DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA

Se estima necesario que en la Disposición Adicional Primera, en su acepción primera, entre las características que se dispongan reglamentariamente para la creación del registro Unificado de Infractores, debe incluirse la de cumplir con los requisitos que dispone la Ley Orgánica 15/1999 de 13 de Diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal en lo relativo a las personas físicas registradas en el mismo. En cuanto a las entidades jurídicas que se deban registrar, se dispondrá el derecho de las mismas a la corrección de los datos que aparezcan en el Registro Unificado de Infractores y el plazo de caducidad de los mismos.

*Justificación:* Se propone esta inclusión al estimar preciso la salvaguarda de los datos personales y la protección de la intimidad personal y conjugarlo con el principio de seguridad jurídica y de la necesaria veracidad, en garantía de los interesados y de los ciudadanos en general, de los datos que consten en registros públicos. A estos efectos resulta igualmente de aplicación y debe ser citado el Artículo 37 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre.

### DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA, NÚMERO 2

Se propone sustituir el carácter discrecional de la resolución o acto por el se acuerda seguir procedimiento abreviado del Artículo 24 del R.D 1398/1993 de 4 de agosto, por la necesidad de motivación del mismo. Así la redacción que se propone es la siguiente:

***“2. No obstante cuando haya elementos de juicio suficientes para prever con seguridad que la infracción sólo puede ser calificada como leve, podrá acordarse de forma motivada en el acto de iniciación seguir el procedimiento simplificado del artículo 24 del mismo Reglamento...”***

*Justificación:* No procede en el ámbito del procedimiento sancionador la discrecionalidad en la adopción de actos o acuerdos y por tanto al margen de que el órgano competente para iniciar el procedimiento pueda valorar “discrecionalmente” que no arbitrariamente, la existencia de elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, ello no puede ni debe impedir la motivación del acto.

### DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Debe corregirse el Título de la Ley que dicha Disposición dice derogar. Así, debe decirse **“Ley 5/1985, de 8 de Julio de los Consumidores y Usuarios en Andalucía”** y no **“...de Defensa de los Consumidores y Usuarios.”**

*Justificación:* Evitar imprecisiones, en las que por otra parte el texto propuesto incurre en exceso, debiendo ser revisado en pro de una correcta técnica legislativa.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las Observaciones generales y al articulado que se presentan en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas al texto del Anteproyecto de Ley que se informa, con el fin de lograr un texto legislativo más armónico que ayude a garantizar mejor la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, la vertebración de la sociedad y el control y la regulación del mercado.

Sevilla, a 13 de noviembre de 2002

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix

## DICTÁMENES DEL CES-A / AÑO 2003

- DICTAMEN 1/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.
- DICTAMEN 2/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DE MEDIDAS DE IMPULSO DE LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO EN ANDALUCÍA.
- DICTAMEN 3/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LOS INGRESOS Y TRASLADOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN CENTROS RESIDENCIALES Y CENTROS DE DÍA.
- DICTAMEN 4/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ANDALUZA DE UNIVERSIDADES.
- DICTAMEN 5/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE REGULA EL RÉGIMEN DE LAS ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES AGROALIMENTARIAS EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.
- DICTAMEN 6/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN ANDALUZ DE ORIENTACIÓN COMERCIAL.
- DICTAMEN 7/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN DETERMINADOS ASPECTOS DEL GRUPO DE CONSEJEROS GENERALES REPRESENTANTES DE OTRAS ORGANIZACIONES EN LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS CAJAS DE AHORROS, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 63 BIS DE LA LEY 15/1999, DE 16 DE DICIEMBRE, DE CAJAS DE AHORROS DE ANDALUCÍA.

- DICTAMEN 8/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA ATENCIÓN RESIDENCIAL A PERSONAS MAYORES EN LOS CENTROS DEPENDIENTES DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

- DICTAMEN 9/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL COMITÉ ANDALUZ PARA LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO.

- DICTAMEN 10/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE APRUEBAN MEDIDAS FISCALES Y ADMINISTRATIVAS.

- DICTAMEN 11/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY GENERAL DE FISCALIDAD ECOLÓGICA.

- DICTAMEN 12/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL ORGANISMO AUTÓNOMO ESCUELA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE ANDALUCÍA.

- DICTAMEN 13/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL EN ANDALUCÍA.

- DICTAMEN 14/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PLAN INTEGRAL DE ATENCIÓN A LA INFANCIA DE ANDALUCÍA.

- DICTAMEN 15/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL CONSEJO AUDIOVISUAL DE ANDALUCÍA.



# DICTAMEN 1/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
5 de febrero de 2003*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Ley que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 13 de enero de 2003, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito del Excmo. Sr. Consejero de la Presidencia de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Administración de la Junta de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a las Comisiones de Trabajo de Políticas Sociales y de Economía y Desarrollo de dicha Institución, en la misma fecha de entrada en el Consejo.



## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Administración de la Junta de Andalucía, consta de un total de 23 Artículos, distribuidos en cinco Capítulos, más una Disposición Derogatoria Única y dos Disposiciones Finales, y viene precedido de una Exposición de Motivos justificativa de los Objetivos y finalidad de la promulgación de la norma, fundamentada en la voluntad de la Nación Española de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre los pueblos de la tierra que se recogen en la Constitución Española.

Los 23 artículos se estructuran de la siguiente manera:

### **CAPÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES” (ARTÍCULOS 1 A 5)**

En este Capítulo se establece el objeto de la Ley, su ámbito de aplicación, principios rectores, así como sus objetivos, prioridades y criterios de base.

### **CAPÍTULO II. “PLANIFICACIÓN, MODALIDADES E INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO” (ARTÍCULOS 6 A 10)**

Este Capítulo se refiere a la planificación, incluyendo las modalidades y tipología de la cooperación, además de recoger un artículo dedicado a la evaluación, seguimiento y control de las acciones y proyectos de cooperación para el desarrollo.

### **CAPÍTULO III. “ÓRGANOS COMPETENTES EN LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA” (ARTÍCULOS 11 A 14)**

El capítulo regula los órganos competentes en la política de cooperación para el desarrollo de la Administración de la Junta de Andalucía. Además de las funciones del Consejo de Gobierno y del Parlamento de Andalucía, se establece el órgano consultivo y de participación (Consejo Andaluz de Cooperación para el Desarrollo) y el de coordinación interna de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Cooperación para el Desarrollo (la Comisión de Cooperación para el Desarrollo).

### **CAPÍTULO IV. “RECURSOS MATERIALES Y HUMANOS” (ARTÍCULOS 15 Y 16)**

En él se regula los medios materiales y humanos necesarios para la realización de la política de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Administración de la Junta de Andalucía.

### **CAPÍTULO V. “LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD ANDALUZA EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO” (ARTÍCULOS 17 A 23)**

Este Capítulo aborda una mayor participación de la sociedad andaluza en la Cooperación Internacional para el Desarrollo, promoviendo la participación de las ONGs, Univer-

sidades, Organizaciones Sindicales y Empresariales Andaluzas y la creación de un Registro de Agentes de la Cooperación, así como la posible concesión de subvenciones y firma de Convenios para apoyar sus actividades.

También trata de la sensibilización de la sociedad andaluza en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Se otorga al voluntariado una función específica, y se recoge la figura del cooperante.

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA.** Normas derogadas.

**DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA.** Faculta al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para que dicte cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de la Ley.

**DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA.** Entrada en vigor de la Ley.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

En los últimos años, la cooperación al desarrollo de los países industrializados ha experimentado un gran auge. España, como país miembro de este grupo, ha participado activamente en dicho ámbito debido a la atención que le han prestado tanto la Administración Central cuanto las regionales y locales, así como a la participación de la sociedad civil en los diferentes programas de sensibilización respecto a los problemas relacionados con la cooperación al desarrollo.

Es una cuestión incontestable que los países industrializados deben sin duda ayudar con carácter de urgencia a los países en vías de desarrollo a paliar las consecuencias de catástrofes puntuales. Pero, sobre todo, deben ayudarles a romper con la dependencia que estos países tienen de las ayudas exteriores; y esto sólo se consigue si se construyen unas estructuras productivas, sociales y culturales adecuadas que permitan un desarrollo sostenible a medio y largo plazo.

El Consejo Económico y Social de Andalucía estima muy necesaria y oportuna la tramitación del Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Asimismo, desea expresar su satisfacción por la forma en que el Anteproyecto de Ley aborda la cooperación al desarrollo, cuya regulación era muy necesaria, suscribiendo como propios gran parte de sus contenidos, tanto en relación a los objetivos, principios y prioridades que se determinan, cuanto con los instrumentos que se diseñan.

No obstante, hay que manifestar alguna duda respecto a la dificultad que puede conllevar instrumentalizar la participación efectiva de los agentes de la cooperación para el desarrollo a través de un órgano tan amplio y plural como el Consejo Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, por lo que quizás sería conveniente que, con independencia del desarrollo reglamentario que posteriormente se haga, en el Anteproyecto de Ley se perfilara el diseño de algún otro órgano para mejorar su funcionalidad y eficacia. En este sentido, sería deseable dotarlo de una Comisión Permanente que sirva para impulsar y dinamizar el Consejo.

Desde el CES de Andalucía, se valora de forma muy positiva el grado de consenso alcanzado en la tramitación de este Anteproyecto de Ley. Considerando el consenso como un elemento fundamental para lograr los objetivos que la Ley persigue.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

Con carácter general, sería conveniente que en el lenguaje utilizado en el articulado de la Ley se reflejase de manera completa el objeto y ámbito, tal como queda definido en el Artículo 1.1 de la misma, es decir, “la actividad de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de cooperación internacional para el desarrollo”, permitiendo con ello evitar incorrecciones que pudieran producir confusión. A modo de ejemplo, se pueden citar el Párrafo 1 del Artículo 6, el Párrafo 1 del Artículo 8, el número 1 del Artículo 13 ó el número 1 de Artículo 19.

Por otro lado, señalar también, la conveniencia de que el título de la Ley, que figura en el encabezamiento del Anteproyecto, concuerde expresamente con la definición que figura en el primer párrafo del apartado III de la exposición de motivos.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**Párrafo tercero.** En el tercer párrafo debería hacerse mención no sólo a la experiencia de Andalucía en cooperación al desarrollo sino también a su tradicional cultura de diálogo. Por lo cual se estima que sería conveniente hacer mención expresa a ello en la primera línea del párrafo: *“Andalucía tiene una experiencia propia de desarrollo y cultura de diálogo...”*

**Párrafo decimosexto.** En la sexta y séptima línea de este párrafo aparece la denominación de *“destinatario de la ayuda”*, sería más conveniente sustituirlas por la de *“beneficiario”*, pues expresa mejor la ayuda o mejora que los países o colectivos a los que se dirigen los programas de cooperación al desarrollo deben obtener de los mismos.

## CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

### Artículo 1. “Objeto y ámbito de aplicación de la ley”

*Apartado 2.* Se estima conveniente a efectos aclaratorios y mejora de la redacción de la norma iniciar este apartado de la siguiente forma: **“A efectos de esta Ley, se entiende por...”**

### Artículo 2. “Principios rectores de la política de cooperación internacional para el desarrollo”

El CES-A quiere resaltar que en el Anteproyecto de Ley se hayan incluido principios transversales como: “género”, “medio ambiente” y otros por ser expresiones claras del desarrollo global de las personas y de las sociedades. Asimismo, compartimos el valor añadido del fomento de la cultura del diálogo y del respeto a la concertación y a la responsabilidad de las partes por entender que es vital para el desarrollo endógeno de los pueblos desde la libertad. No obstante y en aras de una mayor corrección semántica, sería aconsejable suprimir en el apartado 1, la expresión “la”, de tal forma que el mismo finalizará del siguiente modo: **“... constituye expresión de solidaridad del pueblo andaluz con los países en desarrollo y está presidida por los siguientes principios:”**

### Artículo 3. “Objetivos”

En el Punto c) podría suprimirse la calificación de *total* para la carencia de protección de los derechos más fundamentales. El C.E.S.-A entiende que con su supresión se expresa más claramente la propia filosofía del Anteproyecto de Ley de atender, también, a situaciones de emergencia donde la protección a los derechos fundamentales se vea mermada parcialmente. Además, no resulta adecuado hacer referencia en la norma a un término jurídico tan impreciso como “los derechos más fundamentales” sin determinar a cuáles se refiere.

### Artículo 4. “Prioridades”

**Apartado 1.** Queremos llamar la atención sobre la repetición de enumeración de los apartados a partir del Punto d).

En la Letra a) relativa a los servicios sociales básicos de los países receptores de la cooperación para el desarrollo, sería conveniente añadir el acceso a una vivienda digna y al transporte público por cuanto así corresponde a la previa definición, entre los principios rectores de la política de cooperación internacional para el desarrollo, de *la necesidad de promover un desarrollo humano global, participativo, duradero, sostenible y respetuoso con el medio ambiente*, tratándose de bienes y servicios esenciales para alcanzar tales objetivos.

Dicho Apartado quedaría redactado de la siguiente forma:

***“a) Servicios sociales básicos: educación básica, salud primaria y reproductiva, vivienda digna, saneamiento, acceso al agua potable, transporte público y seguridad alimentaria.”***

**Apartado 3.** Si se tienen en consideración que en los países en vías de desarrollo, al igual que en las economías industrializadas, existen múltiples formas de potenciar un tejido productivo no resulta conveniente priorizar exclusivamente a determinadas formas que pueden, además, no resultar las más adecuadas. En este sentido, ha de tenerse en cuenta la contribución a la creación de empleo que las empresas realizan en las economías industrializadas. Por consiguiente, sería conveniente la sustitución de la Letra e), de este apartado, por un texto del siguiente tenor:

***“e) Dotación, mejora o ampliación de infraestructuras, así como el desarrollo de la base productiva, en particular las pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social, y todas aquellas dirigidas a la creación de empleo en los sectores más desfavorecidos.”***

Además, esta prioridad viene claramente definida en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la cual, sin restringir su ámbito, señala en la Letra b) de su Artículo 7, como una de las “*prioridades sectoriales*” la “*dotación, mejora o ampliación de infraestructuras. Desarrollo de la base productiva y fomento del sector privado*”.

## CAPÍTULO II. “PLANIFICACIÓN, MODALIDADES E INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO”

### Artículo 6. “Planificación para la cooperación internacional para el desarrollo”

**Apartado 1.** En concordancia con lo expresado en la introducción de las Observaciones al Articulado de este dictamen, se sugiere iniciar el párrafo con la expresión: **“La política de cooperación internacional para el desarrollo de la Administración de la Junta de Andalucía se articula mediante ...”**

### Artículo 8. “Instrumentos de la cooperación para el desarrollo”

En concordancia con lo expresado en la introducción de las Observaciones al Articulado de este Dictamen, se sugiere incluir en el primer párrafo la palabra “internacional”, quedando redactado del siguiente modo: **“La política de cooperación internacional para el desarrollo de la Administración de la Junta de Andalucía se lleva ...”**

### Artículo 10. “La coordinación de la política de cooperación para el desarrollo”

**Apartado a).** Se propone añadir la expresión “y con la administración institucional”, con lo que apartado completo quedaría redactado con el siguiente literal: **“Con la Administración General del Estado, con la de otras Comunidades Autónomas, así como con las administraciones locales y con la administración institucional”**.

Este Consejo, estima que con la nueva redacción se completa el abanico de posibilidades de coordinación y colaboración con cualquier entidad en el ámbito del derecho público de carácter nacional.

## CAPÍTULO III. “LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD ANDALUZA EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO”

### Artículo 12. “La Consejería de la Presidencia”

**Apartado d).** En opinión de este Consejo, sería conveniente eliminar la palabra “suprema”, ya que resulta reiterativo, al entenderse que la representación que corresponde al Presidente de la Junta de Andalucía, en cualquier caso, ostenta de ese carácter.

**Apartado e).** Se sugiere suprimir la última frase de este apartado: “... especialmente, las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo”, de tal forma que el literal del mismo quede: **“La colaboración y el apoyo a los agentes de la cooperación andaluces”**.

El CES-A entiende que con la redacción actual se está produciendo una discriminación positiva en favor de las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo.

### **Artículo 13. “El Consejo Andaluz de Cooperación para el Desarrollo”**

**Apartado 1.** Entendemos que sería mejorable la redacción del primer párrafo del apartado, ya que en el mismo se menciona a los agentes de cooperación para el desarrollo de Andalucía, cuestión esta que, obviamente, no es el objeto de esta Ley.

Por ello se propone el siguiente texto alternativo al apartado completo: **“Se crea el Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo, adscrito a la Consejería de la Presidencia, como órgano colegiado consultivo y de participación de los distintos agentes de la cooperación internacional para el desarrollo que operan en Andalucía. Su presidencia corresponderá la titular de dicha Consejería”.**

**Apartados 2 y 3.** Se propone suprimir el Apartado 3, añadiendo al párrafo final del Apartado 2: **“..., en los términos que fije su reglamento.”**

**Apartado 4** que pasaría a ser el 3.

Con la finalidad de dotar de contenidos específicos a un órgano de la entidad del Consejo Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, y para evitar que este órgano quede carente de funciones y cometidos, se propone que en la redacción de las funciones que se le asignan se recoja:

**“El Consejo debatirá e informará la propuesta del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, así como los Planes Anuales y los Programas Operativos, que serán presentados al Consejo por la Consejería de la Presidencia, y participará en el seguimiento y evaluación final de los mismos”.**

Por lo que se refiere a los plazos establecidos en los Apartados a) y b), y dada la complejidad de la materia, consideramos que sería más favorable y conveniente fijar plazos más dilatados, al menos de treinta días, para una más correcta información de los planes, programas y proyectos normativos.

## **CAPÍTULO IV. “RECURSOS MATERIALES Y HUMANOS”**

### **Artículo 15. “Medios materiales”**

Respecto del Apartado 2, el CES-A valora muy positivamente el texto propuesto en el anteproyecto ya que garantiza el cumplimiento de los compromisos financieros de la Administración Andaluza en este tema, con independencia del comportamiento de los agentes de cooperación. Es decir, hay que alabar el que se asuma la generación de crédito en las partidas presupuestarias de gasto cuya finalidad sea la cooperación internacional, en caso de incumplimiento de programas o proyectos por parte de los agentes de cooperación.

## CAPÍTULO V. “LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD ANDALUZA EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO”

### Artículo 17. “Fomento de la cooperación para el desarrollo en Andalucía”

Se propone una nueva redacción a este Artículo:

***“Con el fin de favorecer la implicación de la sociedad andaluza en la política de cooperación internacional para el desarrollo de la Administración de la Junta de Andalucía, esta fomentará la actividad y participación del tejido social, asociativo, de las administraciones públicas, y todas aquellas organizaciones representativas en el ámbito andaluz que desarrollen actuaciones enmarcadas en los objetivos y prioridades contemplados en la presente Ley”.***

Entendemos que de esta forma, queda más abierta la posible calificación de los potenciales agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Administración de la Junta de Andalucía.

### Artículo 18. “Los agentes de la cooperación para el desarrollo en Andalucía”

Se propone intercambiar el orden de los dos apartados que componen el Artículo, de tal forma que el 1 pase a ser 2 y el 2 pase a ser el 1. Parece más lógico definir primero las condiciones que deben cumplir los agentes de la Cooperación para el desarrollo, para posteriormente definir su carácter de interlocutores con la Administración de la Junta de Andalucía.

**Apartado 1.** Así mismo, se propone la modificación del apartado, que ahora sería 1. c), por otro del siguiente tenor literal:

***“c) Compartir, desde la pluralidad y la diversidad, los principios y objetivos previstos en el capítulo I de la presente Ley”***

La modificación propuesta permitiría incluir a las instituciones que carecen de esa mención expresa, a la cooperación internacional para el desarrollo, en los estatutos que las rigen, favoreciendo además la coherencia interna del proyecto normativo, puesto que en la redacción del mismo aparecen numerosas menciones a la participación de los agentes económicos y sociales en la cooperación para el desarrollo.

Por otra parte, en caso de mantenerse la redacción actual, consideramos entonces que, en virtud de la propia coherencia interna del proyecto normativo antes invocada, se incluyese como requisito lo siguiente:

***“Aquellas organizaciones, entidades, instituciones y agentes económicos y sociales que formen parte del Consejo Andaluz de Cooperación para el Desarrollo”***

Este consejo considera necesaria esta inclusión, por cuanto parece coherente y lógico que aquellas organizaciones, entidades, instituciones y agentes económicos y sociales que



formen parte del Consejo Andaluz de Cooperación para el Desarrollo se encuentren implicadas en el objeto que la propia Ley establece y desarrolla, y por tanto, puedan ser considerados a los efectos de esta Ley como Agentes de la Cooperación para el Desarrollo.

**Apartado 2.** El CES-A se cuestiona la conveniencia de suprimir la palabra “*permanente*”, contenida en el primer párrafo del Apartado, por no percibir el alcance exacto de su significado.

#### **Artículo 19. “Registro de Agentes de la Cooperación para el Desarrollo en Andalucía”**

**Apartado 1.** El CES de Andalucía estima muy acertada la creación del Registro de Agentes de la Cooperación para el Desarrollo y la asunción de la necesidad de coordinación de los registros existentes o que se pudieran crear por otras Administraciones que promuevan en Andalucía la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Sin embargo sería necesario añadir un párrafo a este apartado, al objeto de eximir de inscripción en el Registro de Agentes de la Cooperación para el Desarrollo, a aquellos entes que por su naturaleza jurídica y estatutaria, quede acreditada su vocación de participación en materias de cooperación internacional para el desarrollo.

Así, literalmente, el Apartado referido concluiría:

***“Aquellas entidades, instituciones y organizaciones que teniendo la consideración definida en el artículo 18.1, se encuentren debidamente inscritas en sus respectivos registros, quedan exceptuadas de este requisito”.***

#### **Artículo 21. “Promoción de la sensibilización de la población”**

Este Consejo entiende que debería recogerse genéricamente el compromiso de la Administración en materia de sensibilización en los medios de comunicación autonómicos de titularidad pública. Por ello se propone la adición de un nuevo párrafo con el siguiente texto:

***“Para lo cual se facilitará y garantizará el acceso a los medios de comunicación de titularidad pública, de los agentes de la cooperación para el desarrollo que operen en Andalucía”.***

#### **Artículo 22. “El voluntariado en la cooperación para el desarrollo”**

El texto sometido a informe se refiere únicamente a las personas físicas como sujetos de la acción voluntaria, obviándose la actuación de las entidades que reúnan los requisitos previstos en la Ley 7/2001, de 12 de julio, del Voluntariado, que canalizan y desarrollan programas de acción voluntaria. Por lo cual, consideramos conveniente la contemplación expresa de este tipo de entidades a los que el propio Artículo 18 del Anteproyecto de Ley hace referencia.

## V. CONCLUSIONES

Se considera oportuna y acertada la elaboración de este Anteproyecto de Ley y se manifiesta el acuerdo con los propósitos y el contenido de su articulado. No obstante, el Consejo Económico y Social de Andalucía entiende que corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía atender a las Observaciones realizadas en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas al Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Administración de la Junta de Andalucía.

Sevilla, a 5 de febrero de 2003

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix



# DICTAMEN 2/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DE MEDIDAS DE IMPULSO DE LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO EN ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
14 de marzo de 2003*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Proyectos de Decretos que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 20 de febrero de 2003, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Excmo. Sr. Consejero de la Presidencia de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto de Medidas de Impulso de la Sociedad del Conocimiento en Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación de dicha Institución, en la misma fecha de entrada en el Consejo.

## II. CONTENIDO

El Proyecto de Decreto de Medidas de Impulso de la Sociedad del Conocimiento en Andalucía consta de un total de 60 Artículos, distribuidos en siete Capítulos, tres Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales. Vienen precedidos de una Introducción, justificativa de la necesidad de promulgar la norma.

El contenido de la norma es el siguiente:

### CAPÍTULO I. "OBJETO Y FINES"

En este Capítulo se recoge el objeto de este Decreto que no es otro que Andalucía se incorpore plenamente a la sociedad del conocimiento, así como la finalidad de las medidas previstas en el mismo.

### CAPÍTULO II. "SERVICIOS PÚBLICOS EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO"

El acceso a los mismos se realizará a través del portal "andaluciajunta.es". El portal se gestionará por la Consejería de la Presidencia. Este capítulo se subdivide a su vez en tres secciones según los servicios que ofrece el portal:

*Sección 1ª:* Servicios en materia educativa. Esta sección está dedicada a la enseñanza no universitaria con la intención de mejorar la formación del profesorado y la integración de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la práctica docente incluyendo equipamiento específico para atender al alumnado con necesidades educativas especiales, en la gestión de centros y en las relaciones con el resto de la comunidad educativa.

*Sección 2ª:* Servicios en materia de cultura. Hace referencia al acceso público a las instituciones museísticas a través de la Red y crea la Biblioteca virtual de Andalucía.

*Sección 3ª:* Servicios para las Comunidades Andaluzas asentadas fuera de Andalucía. Se establecen ayudas para adquisición de equipos informáticos y se le garantiza su presencia en el portal de la Junta de Andalucía.

### CAPÍTULO III. "ALFABETIZACIÓN DIGITAL"

Esta medida se realizará en los centros no universitarios en colaboración con los Ayuntamientos y Diputaciones para la alfabetización digital de la población adulta.

**CAPÍTULO IV. "FOMENTO DE LA ACCESIBILIDAD A LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES MEDIANTE LA CREACIÓN DE PUNTOS DE ACCESO PÚBLICO A INTERNET, DE DIRECCIONES DE CORREO ELECTRÓNICO A LOS ANDALUCES Y ASOCIADOS A LAS COMUNIDADES ANDALUZAS QUE LO SOLICITEN, ASÍ COMO EL FOMENTO DE POR LA JUNTA DE ANDALUCÍA DEL SOFTWARE LIBRE"**

## **CAPÍTULO V. “INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN”**

Está conformado por tres secciones:

*Sección 1ª:* Dirigida a la inserción laboral y al retorno de los investigadores.

*Sección 2ª:* Dedicada al fomento de la contratación laboral de doctores y tecnólogos por las empresas y agentes tecnológicos.

*Sección 3ª:* Sobre el programa de fomento de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación empresarial.

## **CAPÍTULO VI. “LAS EMPRESAS ANDALUZAS EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO”**

Establece una serie de medidas de fomento en el tejido empresarial andaluz. Está dividido en seis secciones:

*Sección 1ª:* Referido al programa para la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la actividad de los autónomos y medianas empresas andaluzas.

*Sección 2ª:* Para la integración de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la formación profesional ocupacional.

*Sección 3ª:* Sobre la creación y fomento de empresas de base tecnológica.

*Sección 4ª:* Apoyo a las empresas del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

*Sección 5ª:* Dedicada al programa para la renovación tecnológica de las empresas andaluzas del sector audiovisual.

*Sección 6ª:* Dirigida a la creación y Promoción de redes empresariales.

## **CAPÍTULO VII. “REUTILIZACIÓN DE EQUIPOS, RECOGIDA SELECTIVA Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS ELECTRÓNICOS, ELÉCTRICOS, PILAS Y BATERÍAS”**

Establece una serie de medidas para preservar el medio ambiente como la reutilización para fines sociales de equipos obsoletos y la creación de una red de infraestructuras para la recogida selectiva de los residuos que originen los equipos.

### **DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA**

Define los que debe entenderse por pequeña y mediana empresa a los efectos de lo establecido en el presente Decreto.



## **DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA**

Adecuación de las normas de desarrollo del Decreto a las previsiones del mismo y a los Decretos 116/2002, de 2 de abril y 24/2001, de 13 de febrero.

## **DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA**

Se establece la revisión y adaptación de las medidas del presente Decreto anualmente.

## **DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA**

Dedicada a la formación en tecnologías de la información y de las comunicaciones del personal docente adscrito a Centros del Profesorado.

## **DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA**

Las disposiciones del mismo o inferior rango que se opongan al Decreto.

## **DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA**

Señala las Consejerías que han de desarrollar cada una de las medidas que se indican.

## **DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA**

Entrada en vigor del Decreto. La exigibilidad de las ayudas se supedita a la efectividad de las disposiciones de desarrollo.

## **DISPOSICIÓN FINAL TERCERA**

Fija la efectividad concreta de determinadas medidas.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El Consejo Económico y Social de Andalucía ha demostrado desde el momento de su constitución la sensibilidad y la importancia que le concede al desarrollo de la Sociedad de la Información y a su segunda fase, la Sociedad del Conocimiento. Fruto de esa preocupación, fue el encargo de un estudio sobre la sociedad de la información en Andalucía, ya que este Órgano considera que el desarrollo económico y social de Andalucía viene hoy determinado por la capacidad de incorporarse a estas nuevas formas de relación económica y social. Por tanto, el Consejo Económico y Social de Andalucía comparte con el Gobierno de la Junta de Andalucía, la necesidad de impulsar y fomentar decididamente el tránsito a la Sociedad del Conocimiento. Así, el Proyecto de Decreto que se nos presenta es una pieza más para conseguir el objetivo. Por ello, entendemos que debiera incluir medidas, que no sólo fomenten e impulsen el acceso a la Sociedad de la Información a través de la implantación de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, sino que también se pusiera en valor el saber hacer, el aprendizaje, la transmisión del saber y del conocimiento existente y del que seamos capaces de generar, medidas éstas que consideramos susceptibles de mayor desarrollo.

Tenemos que poner de manifiesto, que la forma en que ha sido presentado este Proyecto de norma a este Órgano no es la más adecuada, ni se ajusta a la Ley, ya que faltan los informes preceptivos tanto de la Administración como de las organizaciones sociales y económicas andaluzas. Así mismo, hay que subrayar que, en el marco de los vigentes Acuerdos de Concertación, no se ha contado con el diálogo y la negociación necesarios.

El trámite de informe del Consejo Económico y Social se debe producir una vez que se ha pasado por las fases de negociación socioeconómica y de información pública. No obstante, el CES-A ha considerado oportuno asumir la emisión del dictamen, aunque la consecuencia de elaborarlo en una fase tan incipiente de discusión, implica la necesidad de enmendar tanto la forma, como unos contenidos escasamente definidos.

El desarrollo de la sociedad del conocimiento no sería lógico entenderlo sin la participación activa y el impulso que a toda sociedad le da el mundo universitario. En este sentido, se consideraría adecuado que el Proyecto de Decreto contemplase, desde el máximo respeto a la autonomía universitaria, medidas encaminadas a favorecer la implicación de las Universidades Andaluzas en los objetivos que el mismo persigue.

Sería deseable la incorporación de una "Introducción y/o exposición de motivos", en la que se haga referencia a las normas en las que se basa, incluyendo las estatales y de la Unión Europea, entre las cuales se encuentran los Decretos 116/2002 y 24/2001, así como al Programa Operativo de la Sociedad de la Información (Unión Europea) y a los acuerdos con los Agentes Sociales y Económicos que han dado pie a esta normativa.

La estructura y contenidos del borrador de proyecto debe atenerse a los mínimos que habitualmente se incluyen en una norma con rango de Decreto, recomendándose además, unos contenidos homogéneos para todos los capítulos.

En base a ello, en cada uno de los Capítulos debería constar: unas “Disposiciones generales”, en las que se debe especificar el ámbito, los objetivos u objeto y los beneficiarios, unas “Acciones o tipo de proyectos subvencionables” y el “Procedimiento o régimen jurídico” de las ayudas que establezcan.

Por otro lado, sería conveniente dotar de un sistema en la red accesible para todos los ciudadanos andaluces y donde se puedan hacer efectivas quejas, reclamaciones o sugerencias en cuanto al cumplimiento del contenido en la presente norma al objeto de hacer más efectiva y real la participación de la Sociedad Civil, tanto a título individual como a título organizativo.

Finalmente, desde el Consejo Económico y Social de Andalucía, se considera conveniente que cuantas acciones hayan de llevarse a cabo por las distintas Consejerías para el desarrollo de los objetivos recogidos en los Capítulos del Proyecto de Decreto, se realicen en un breve plazo de tiempo y que las mismas sean fruto del diálogo y acuerdo con los agentes económicos y sociales implicados.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### CAPÍTULO II. “SERVICIOS PÚBLICOS EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO”

**Artículo 3.** Recomendamos que el portal de la Junta de Andalucía haga un esfuerzo por incluir los contenidos en varias lenguas europeas o de otros continentes. Creemos que esto sería una forma que tendría la Sociedad Andaluza de abrirse al mundo.

**Sección 1ª: Servicios en materia educativa.** En función del principio de igualdad, recomendamos la elaboración de un programa específico para el acceso de los centros concertados a los servicios que se recogen en esta sección, cuyo contenido sea homólogo a las medidas que se establecen para los centros públicos.

**Artículo 4.** Debería especificar que se entiende por *“equipo informático necesario”*.

**Artículo 5.** Sugerimos la creación de un nuevo Apartado c) al punto dos que incorpore como prioritarios a aquellos centros que se localicen en áreas con especiales dificultades sociales y económicas.

**Artículo 6.** Recomendamos que el objetivo final que plantea el Artículo sea el de llegar a todos los Centros no sólo a los que se recogen en el Artículo 5.1.

**Artículo 14.** Se propone que en el Punto 1 se recoja como mérito de los profesores la producción de materiales, recursos, aplicaciones, programas y productos de naturaleza análoga para la integración de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la práctica docente.

En el Punto 2 se propone cambiar *“Carrera docente”* por **“Curriculum”**. El concepto de *“Carrera docente”* no está definido.

**Artículo 15.** En el punto tercero detrás de *“Se proporcionará”* añadir **“Formación”**.

**Sección 2ª. Servicios en materia de cultura:**

**Artículos 18 y 19.** Se recomienda que se establezca el catálogo de servicios con el fin de diferenciar los dirigidos a profesionales, los educativos o formativos y los servicios para el público en general. Así mismo, se recomienda la posibilidad de integrar, mediante convenios o acuerdos de cooperación, los servicios culturales de las Corporaciones Locales y otras entidades públicas y privadas.

**Artículo 21.** Dadas las características de las Comunidades Andaluza, se recomienda la necesidad de complementar el esfuerzo que supone este Decreto, con la inclusión de otros idiomas, además del español, en el seno del portal de la Administración de la Junta de Andalucía.

## CAPÍTULO VI: “FOMENTO DE LA ACCESIBILIDAD A LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES”

**Artículo 23.** Recomendamos que se incluyan los contenidos de los servicios que se podrían proporcionar. Creemos necesario que se considere como prioritario que esta línea sea una forma de modernizar los servicios prestados por las Corporaciones Locales andaluzas de forma general, no como proyectos piloto.

Tomando como referencia el programa estatal, sugerimos que se tengan en cuenta, para su posible inclusión, las siguientes áreas de actuación y los agentes que podrían participar:

- *Áreas de actuación:*

- Teleadministración.
- Comercio/negocio electrónico.
- Teletrabajo.
- Tele formación.
- Telemedicina
- Gestión de servicios de uso público.
- Aplicaciones para colectivos con requerimientos especiales.
- Cultura, turismo y ocio.
- Entorno doméstico y móvil.

- *Los Agentes que podrían participar:*

- Administraciones, especialmente las locales.
- Operadores de redes y servicios de telecomunicación.
- Proveedores de servicios de información.
- Proveedores de contenidos.
- Entidades de servicios públicos y financieras, empresas locales, asociaciones, fundaciones

**Artículos 24, 26 y 27.** Estimamos que en referencia a estos artículos el Proyecto de Decreto debería determinar que programas se incluyen de los que están actualmente en vigor, así como ratificar sus objetivos y actuaciones, separándolos de aquellos otros que son de nueva implantación y que también tendrán que definirse en el futuro. La gran cantidad de programas y medidas que se encuentran en muy diferentes fases de desarrollo y ejecución, hace que este apartado sea muy complejo, y puede posibilitar que se desvirtúen objetivos y compromisos de programas que ya están en marcha.

## CAPÍTULO VI. “LAS EMPRESAS ANDALUZAS EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO”

**Sección 6ª: Creación y promoción de redes empresariales.**

**Artículo 56.** Se sugiere que se elimine el Apartado 2 de este Artículo, al entenderse que no procede la existencia de una discriminación negativa en esta norma.

## **CAPÍTULO VII. “REUTILIZACIÓN DE EQUIPOS, RECOGIDA SELECTIVA Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS ELECTRÓNICOS, ELÉCTRICOS, PILAS Y BATERÍAS”**

**Artículo 59.** Se propone añadir en el punto uno del Artículo, después de “.. *Corporaciones Locales,*” la siguiente frase: “**...a fin de que se extienda al conjunto de la Comunidad Autónoma,...**”.

**Artículo 60.** Consideramos necesario que este artículo prevea la realización de las campañas mediante el apoyo y colaboración de los agentes sociales y económicos, así como los movimientos ciudadanos.

### **DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA**

Proponemos determinar que Consejería o Consejerías articularán el programa del Artículo 58, y de qué forma.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas al Proyecto de Decreto de Medidas de Impulso de la Sociedad del Conocimiento en Andalucía.

Sevilla, a 14 de marzo de 2003

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix

## VOTO PARTICULAR

### QUE FORMULA EL CONSEJERO D. ANTONIO MOYA MONTERDE, EN NOMBRE DE TODOS LOS MIEMBROS DEL GRUPO II DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA.

El Consejero que suscribe formula el presente Voto Particular en nombre del Grupo II, en relación con el Dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía sobre el Proyecto de Decreto de Medidas de Impulso de la Sociedad del Conocimiento en Andalucía, aprobado por el Pleno del CES-A en su reunión del día 14 de Marzo de 2003, sobre la base de las siguientes **Consideraciones**:

**PRIMERO:** Por el presente voto particular, mostramos nuestra disconformidad con que en el dictamen no quede recogida ninguna observación relativa a los Artículos 22 y 24, sobre la "Alfabetización digital de la población adulta en los centros docentes públicos" y sobre los "Centros de acceso público a Internet", respectivamente.

Con respecto a lo establecido en estos preceptos, hemos de señalar, con carácter general, que preocupa el hecho de que la presente norma pudiera favorecer a los centros públicos de tal manera que causara una competencia desleal de éstos con aquellas iniciativas privadas que desarrollan su actividad en similar ámbito.

Por ello entendemos necesario una precisa delimitación de lo que la norma pretenda regular, respetando en todo caso, la iniciativa privada y evitando cualquier colisión no deseada que provocaría la ya mencionada competencia desleal. Hay cuestiones que no quedan claras en la actual redacción, como las condiciones en las que los monitores van a desarrollar su labor.

Por lo que se refiere al Artículo 22, creemos necesario que se contemple en el Dictamen sobre el Borrador de Decreto alegaciones a este artículo, en el sentido de que las medidas contempladas en el mismo han de llevarse a la práctica con la activa colaboración de la iniciativa privada.

Se trata con ello de ofrecer servicios públicos con la cooperación y ejecución de los mismos por parte de empresas privadas. No es privatizar los servicios, sino dar cabida a la iniciativa privada en la ejecución de los mismos, con lo que se ahorra en costes, ganando en calidad, eficacia y eficiencia.

Por otra parte, entendemos que en el apartado 1, debería especificarse, cuando se refiere a los "programas de formación en las tecnologías", que la norma se está refiriendo a una formación básica, en atención a evitar la colisión del desarrollo de estas actuaciones con lo que ya vienen realizando empresas especializadas en esta materia.

Asimismo, y por todo lo señalado anteriormente, en el apartado 3 de este artículo, debería existir una referencia a la necesaria colaboración de la iniciativa privada junto con el resto de las entidades públicas para la consecución de los fines que pretende la norma.



**SEGUNDO:** Respecto a lo establecido en el artículo 24, entendemos que en el Dictamen debería requerirse la inclusión en dicho precepto de un nuevo apartado, donde se diera preferencia a iniciativas de carácter empresarial privado tendentes a crear centros de Acceso público a Internet en los Municipios señalados.

La implicación de iniciativas empresariales reportaría una mayor implicación social que haría más efectiva la aplicación de la norma.

En Sevilla, a 17 de Marzo de 2003

Fdo. Antonio Moya Monterde

## VOTO PARTICULAR

### QUE FORMULA EL CONSEJERO D. ANTONIO MOYA MONTERDE, EN NOMBRE DE TODOS LOS MIEMBROS DEL GRUPO II DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA.

El Consejero que suscribe formula el presente Voto Particular en nombre del Grupo II, en relación con el Dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía sobre el Proyecto de Decreto de Medidas de Impulso de la Sociedad del Conocimiento en Andalucía, aprobado por el Pleno del CES-A en su reunión del día 14 de Marzo de 2003, sobre la base de las siguientes **Consideraciones**:

**PRIMERO:** Por el presente voto particular, mostramos nuestra disconformidad con que en el Dictamen no quede recogida ninguna observación relativa al *Título de la Sección 1ª del Capítulo VI*, así como respecto a lo establecido en los *Artículos 38 y 39*. La inclusión del término "Autónomo" en el título de esta Sección es una nota conflictiva por lo equívoco de la expresión, debido a que en la legislación aplicable a esta materia, los Autónomos están englobados dentro de la definición de pequeña y mediana empresa.

Con relación a lo anterior, lo comentado no es una petición de que desaparezca cualquier tipo de ayuda para los considerados autónomos, sino que quede sobreentendido que cuando se habla de pequeña y mediana empresa (PYME), ya está incluida, en la propia definición de este término, la figura del "autónomo". En virtud de ello, solicitamos se defina el título de la Sección 1ª del Capítulo VI, pasando a redactarse de la manera siguiente:

***"Programa para la incorporación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la actividad de las Pequeñas y Medianas Empresas Andaluzas"***

Asimismo, de igual manera se debe modificar el *Artículo 38*, número 1, suprimiéndose "de los autónomos y de la pequeña y mediana empresa" y sustituyéndolo por:

***"... en la actividad productiva de las pequeñas y medianas empresas, tanto de las que tienen trabajadores empleados como de los empresarios autónomos"***

Por último, esta misma acción se realizará en el *Artículo 39*, suprimiendo la distinción de las letras a y b, y sustituyéndolo por la siguiente redacción:

***"Podrán ser beneficiarios de este programa las pequeñas y medianas empresas, tanto las que emplean trabajadores como aquellas que no tienen empleados y desarrollan su actividad como autónomos"***

En Sevilla, a 17 de Marzo de 2003

Fdo. Antonio Moya Monterde

## VOTO PARTICULAR

### QUE FORMULA EL CONSEJERO D. ANTONIO MOYA MONTERDE, EN NOMBRE DE TODOS LOS MIEMBROS DEL GRUPO II DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA.

El Consejero que suscribe formula el presente Voto Particular en nombre del Grupo II, en relación con el Dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía sobre el Proyecto de Decreto de Medidas de Impulso de la Sociedad del Conocimiento en Andalucía, aprobado por el Pleno del CES-A en su reunión del día 14 de Marzo de 2003, sobre la base de las siguientes **Consideraciones**:

**PRIMERO:** Por el presente voto particular, mostramos nuestra disconformidad con que en el dictamen no quede recogida ninguna observación relativa al *Artículo 56.2*.

Este Artículo, contenido en la Sección 6ª, que versa sobre la “Creación y promoción de redes empresariales”, establece la exclusión expresa de las asociaciones empresariales, que no podrían acogerse a este tipo de ayudas a la hora de presentar proyectos, cuando creemos que, realmente, son las asociaciones, tanto de carácter general como sectorial, las que deberían liderar proyectos de tales características pues son éstas las que mejor pueden coordinarlos con las empresas, ya que son las que mejor conocen el ámbito empresarial. Es de advertir, asimismo, que la exclusión de las organizaciones empresariales a participar en estas ayudas perjudica seriamente las actividades de estas organizaciones, por cuanto uno de sus fines básicos es el fomento de la cooperación empresarial.

Por otra parte, hemos de llamar la atención sobre la falta de coherencia que presenta la norma al excluir de esta manera a las asociaciones empresariales, cuando en el V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, firmado por la propia Confederación de Empresarios de Andalucía, junto con la Junta de Andalucía y las centrales sindicales, se refleja de manera nítida el compromiso de la Confederación, como organización empresarial más representativa en Andalucía, de impulsar la Sociedad del Conocimiento y, en concreto, a la creación y mantenimiento de redes empresariales.

Resulta, pues paradójico, que el proyecto normativo, destinado a desarrollar esta materia, a partir de lo concertado en el mencionado V Acuerdo, establezca tal discriminación contra una de las partes firmantes del citado Acuerdo. Por ello entendemos que, por coherencia normativa, y en correspondencia con lo establecido en el V Acuerdo de Concertación Social, no solo no deben ser excluidas las organizaciones empresariales, sino que en el texto legal deben quedar reconocida y establecidas las ayudas para llevar a cabo el proyecto con su participación. Para ello, se precisa la inserción en la norma como beneficiario de las ayudas para la creación y promoción de redes empresariales de las Asociaciones Empresariales.

En Sevilla, a 17 de Marzo de 2003

Fdo. Antonio Moya Monterde





# DICTAMEN 3/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LOS INGRESOS Y TRASLADOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN CENTROS RESIDENCIALES Y CENTROS DE DÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
11 de abril de 2003*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía en virtud del Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, Informes sobre los Proyectos de Decretos que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial transcendencia en la regulación de materias socio-económicas y laborales.

En este sentido, el día 17 de marzo tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito del Excmo. Sr. Consejero de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía solicitando, de conformidad con el Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno el día 22 de mayo de 2001, la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan los ingresos y traslados de personas con discapacidad en Centros residenciales y Centros de día.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Políticas Sociales de dicha Institución, con fecha 18 de marzo.



## II. CONTENIDO

Con este Proyecto de Decreto se viene a cumplir el mandato que el legislador daba al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en la Disposición final primera de la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de atención a las personas con discapacidad en Andalucía, para que en el plazo de un año aprobara las normas reguladoras de los ingresos y traslados en los Centros residenciales y en los Centros de día. Consta el proyecto de Decreto de treinta y seis artículos, una disposición adicional, una transitoria, una derogatoria y dos finales, estructurándose de la siguiente manera:

### TÍTULO I: “DISPOSICIONES GENERALES”

Regulan el objeto y ámbito de aplicación; definiciones; clasificación de Centros residenciales; clasificación de Centros de día; condiciones de los Centros; derecho de ingreso; relación de solicitantes con derecho de ingreso; modificaciones de la relación de solicitantes con derecho de ingreso; exclusión de la relación de solicitantes con derecho de ingreso y relación de admitidos.

### TÍTULO II: “DEL INGRESO EN CENTROS”

Requisitos generales; requisitos específicos para Centros residenciales; requisitos específicos para Centros de día.

### TÍTULO III: “DEL TRASLADO ENTRE CENTROS”

Causas de traslado; requisitos.

### TÍTULO IV: “DE LOS PROCEDIMIENTOS DE INGRESO Y TRASLADO”

#### CAPÍTULO I. DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE INGRESO

*Sección 1ª: Del procedimiento común.* Solicitantes; solicitudes y documentación; plazo y lugar de presentación de solicitudes.

*Sección 2ª: Del ingreso en Centro residencial.* Comisión de Valoración de solicitudes de ingreso en Centro residencial; reconocimiento del derecho de ingreso en Centro residencial.

*Sección 3ª: Del ingreso en Centro de día.* Comisión de Valoración de solicitudes de ingreso en Centro de día; reconocimiento del derecho de ingreso en Centro de día.

*Sección 4ª: Del seguimiento y control.* Evaluación permanente de los procedimientos.

#### CAPÍTULO II. DEL PROCEDIMIENTO DE INGRESO POR URGENCIA EN CENTRO RESIDENCIAL

Ingreso por urgencia social; modificaciones.

### **CAPÍTULO III. DEL PROCEDIMIENTO DE TRASLADO ENTRE CENTROS**

Solicitudes; tramitación; procedimiento para las permutas.

### **TÍTULO V. “DE LA INCORPORACIÓN, PERMANENCIA Y BAJA DE USUARIOS”**

Incorporación al Centro; período de adaptación; Comisión Técnica de Evaluación de usuarios de Centros residenciales; seguimiento de los usuarios; reserva de plaza; pérdida de la condición de usuario.

### **TÍTULO VI. “DE LA FINANCIACIÓN DE LAS PLAZAS”**

Sistema de financiación; aportación de los usuarios.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA.** Programas de estancia diurna y respiro familiar.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA.** Procedimientos en tramitación.

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA.** Normas derogadas.

**DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA.** Desarrollo normativo.

**DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA.** Entrada en vigor.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

Realizamos una valoración, en términos generales, positiva del proyecto de Decreto. Se han ido incorporando propuestas y, en definitiva, mejorando la viabilidad del objeto general del decreto.

Saludamos la definición establecida para “unidad de convivencia” (*Artículo 2.c*), al realizarse una conceptualización extensiva del vínculo, que redundará en las externalidades positivas que puede tener la aplicación y desarrollo de la norma en los potenciales beneficiarios directos e indirectos, poniéndose en valor el principio de igualdad de oportunidades.

No obstante, se ha producido una dilación temporal excesiva entre la publicación de la Ley 1/1999, de atención a las personas con discapacidad en Andalucía y el desarrollo normativo de la misma, sobre todo si nos atenemos a la importante tarea que tiene encomendada el desarrollo de esta norma: *“propiciar, a partir de la existencia de una diversa oferta de servicios la integración familiar y social de las personas con discapacidad en su entorno familiar y social”* (preámbulo del texto analizado). Y más cuando la Ley fijaba el plazo de un año desde su entrada en vigor (a los tres meses de su publicación) para que se desarrollaran determinados preceptos de la misma, entre los cuales figura el que esta norma realiza.

En este sentido se deberían tramitar conjuntamente el Decreto que se somete a la consideración de este Consejo y el de ingresos y traslados en centros de personas mayores actualmente en elaboración, según se dice en el informe del Viceconsejero de Asuntos Sociales de 10 de marzo que obra en el expediente, dado su carácter complementario y por seguridad jurídica. Además se debería impulsar la elaboración del resto de los reglamentos necesarios para la plena ejecución de la Ley de atención a las personas con discapacidad.

Por otra parte, como se detalla en las consideraciones particulares, hemos de llamar la atención sobre la falta de precisión de algunos conceptos en diversos preceptos de la norma, que pueden crear, de seguir así su redacción, situaciones no deseables de inseguridad jurídica, así como de una difícil comprensión para una correcta aplicación de la misma.

En el proyecto de Decreto se traslada una parte importante de las funciones que tienen las Delegaciones de Asuntos Sociales y la propia Consejería, en la gestión de plazas concertadas hacia los Centros de día, sin regular como dotar a las Entidades de los medios, tanto de carácter técnico, como humanos, económicos, de carácter formativo e incluso jurídicos, lo que puede producir una inseguridad, tanto a los Centros como a los usuarios. Este proceso es de gran complejidad, no sólo administrativa, que lo es, sino, de problemáticas asociadas a estos procesos que pueden llegar a trasladar a las Entidades situaciones de cierta conflictividad por parte de los usuarios o familiares de éstos.

#### IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

**Artículo 6.** Por ser un procedimiento de concurrencia competitiva resulta obligatorio la publicidad de las resoluciones, en especial de la relación de solicitantes, sus modificaciones y la relación de admitidos que regulan los Artículos 7, 8 y 10. Este trámite se echa en falta.

Entre los criterios de baremación debería añadirse el grado de discapacidad, que se entiende debe ser un criterio básico. Igualmente debería concretarse la ponderación de cada uno de los factores en los baremos a desarrollar por orden del Consejero.

**Artículo 8.** En primer lugar por la redacción del Apartado 1 parece entenderse que las revisiones pueden instarse por los interesados o realizarse de oficio por la propia Comisión.

Teniendo en cuenta lo dicho respecto al Artículo 6 y en relación con lo dispuesto en el Artículo 20, debe entenderse que las puntuaciones son propuestas por las Comisiones de Valoración y que el titular de la Delegación Provincial de Asuntos Sociales las eleva a definitivas en su resolución. En el mismo sentido deberían ser las revisiones, siendo las comisiones las que realizarían las propuestas que se elevarían a definitivas por el titular de la Delegación, comunicándose a los interesados, al menos, mediante la publicación en tablones de anuncio de las Delegaciones y Centros.

Respecto a estas modificaciones de las puntuaciones de los solicitantes, señala el Apartado 3 de este Artículo 8 que “deberán ser actualizadas bienalmente”. No queda claro si ese período es para cada solicitud (desde que se le asigna la puntuación inicial) o si la comisión revisará cada dos años las solicitudes que en ese momento existan en la relación, teniendo en cuenta las circunstancias alegadas por los interesados y las que pudiera conocer la propia Administración. Debería aclararse este extremo.

**Artículo 10.** No se especifica el ámbito temporal de la previsión de vacantes y puesto que la misma va a generar derechos suplementarios a los que integran la relación de solicitantes, debería fijarse una periodicidad cierta. Se propone que sea anualmente, durante el primer trimestre del año cuando se realice este trámite.

**Artículo 12.** Se alude en el Apartado 1 a “*otras causas muy graves*” que impidan la atención en la unidad de convivencia, pero no se especifica cuáles son dichas causas “*muy graves*”, o cómo se evalúa tal gravedad.

En relación al Apartado 4, Letra a), cabe decir que, en beneficio del principio de seguridad jurídica, debería concretarse la expresión utilizada “necesidad de apoyos limitados”, que consideramos de alcance indeterminado.

**Artículo 13.** En el Apartado 1 el ámbito geográfico, definido por una distancia en tiempo de una hora, debería eliminarse como criterio excluyente para el acceso a una plaza de Centro de día. En todo caso debería mantenerse para el derecho al transporte gratuito. Como mal menor podría introducirse como criterio de preferencia.

En el Apartado 3 debe aclararse que se entiende por un *“empleo normalizado o especial”* o, al menos quien, órgano o ente administrativo o técnico cualificado, definirá en cada caso ese concepto indeterminado.

**Artículo 17.** No se corrige el problema puesto de manifiesto en la observación formulada por el Letrado de la Junta de Andalucía en su informe respecto a las copias autenticadas de documentos y su desafortunado uso en el Decreto 204/1995, de 29 de agosto. Sólo se traslada a otro lugar. Parece más oportuno utilizar la expresión de copias compulsadas que utiliza el Real Decreto 122/1999 agosto (obtener copias autenticadas puede suponer a los interesados una peregrinación por distintos departamentos, mientras que la compulsas se la realiza el funcionario del registro administrativo donde presente la solicitud).

En relación al Apartado 1, Letra g) consideramos injustificado que se requieran dos fotografías de cuerpo entero, máxime cuando se solicita otra documentación identificativa y justificativa de las características y situación del solicitante y ser además lo habitual la fotografía tipo *“carnet”*.

**Artículo 18.** En el Apartado 1 se refiere a *“variaciones sustanciales”*. Parece que debe interpretarse en relación con la situación y requisitos del solicitante, por lo que debería hacerse una remisión expresa a los Artículos 11, 12 y 13 del Decreto.

**Artículo 19.** Compartimos las consideraciones del Letrado de la Junta de Andalucía respecto al Apartado 3 c) de este Artículo (antes 20) y pensamos que la modificación realizada suprimiendo el Artículo determinado *“el”* no es suficiente. En el informe del Viceconsejero se dice que *“queda claro que el Informe a que se refiere es el que necesariamente debe emitir el Equipo de Valoración y Orientación”*. Pero en ningún lugar, salvo aquí, se dice que el Equipo deba emitir un informe preceptivo y por supuesto aquí tampoco se señala el contenido del informe. Insistimos, por tanto, en que *“sería necesaria mayor precisión respecto de qué Informe (dictamen) estamos hablando, que tiene carácter preceptivo”*.

**Artículo 20.** El plazo de resolución y notificación del procedimiento, seis meses, no parece proporcionado. Extremo este que también se expone en el informe de la Dirección General de Organización, Inspección y Calidad de los Servicios. La contestación que se da es genérica e indica una actitud conservadora por parte de los gestores administrativos. Y más cuando se ha establecido la cautela de dar sentido desestimatorio a la falta de resolución en plazo por la Administración.

Y si aquí tiene poca justificación el plazo de seis meses, en el *“Reconocimiento del derecho de ingreso en Centro de Día”* (Artículo 22.3) tiene aún menos sentido, sobre todo cuando puede estarse ante situaciones que precisen de una mayor agilidad en la adopción de dicha decisión. Proponemos por tanto una reducción del plazo.

**Artículo 21.** Referente a la *“Comisión de Valoración de solicitudes de ingreso en Centro de día”*, establece que el titular de la Delegación Provincial de la Consejería *“designará representantes para que estén presentes en las reuniones desarrolladas por esta Comisión de Valoración”*, pero sin precisar qué razón de ser tiene tal presencia, si meramente simbólica,

o si, por el contrario, va a tener carácter ejecutivo, en función de qué competencias o con qué atribuciones.

No se distingue en el procedimiento entre centros propios y concertados. En este segundo caso la presencia de representantes de la Administración estaría más justificado. En este sentido mencionar las implicaciones jurídicas de que personal ajeno a la Administración intervengan en un procedimiento administrativo y, por otra parte, la carga administrativa y de gestión que va a suponer para los centros, en general escasos de personal.

**Artículo 23.** Sería importante precisar lo recogido en este Artículo, por cuanto de su texto se desprende la posibilidad de realizar por parte de la Delegación Provincial, "o a través de Entidades Colaboradoras" "las actuaciones necesarias" para la evaluación de los procedimientos de ingreso y admisión, obligando al Director del Centro a facilitar el acceso y facilitar la documentación o los datos requeridos. Esta labor, de perfiles claramente asimilables a la inspección, requiere una serie de garantías jurídicas para su correcto desarrollo, debiendo precisarse, con carácter previo, cuestiones como cuáles son, a este respecto concreto, las entidades colaboradoras, así como las garantías procedimentales necesarias que delimiten tales "actuaciones necesarias", marcando asimismo, las obligaciones de los Directores del Centro, para que no quede al arbitrio del evaluador la corrección y eficacia de los procedimientos.

No se comprende este artículo cuando existen órganos especializados en la Administración de la Junta de Andalucía (como la Inspección General de Servicios y la Inspección de Servicios Sociales) para realizar estas funciones. En cualquier caso, de persistir, sería necesario clarificar y sistematizar los requisitos para llegar a ser entidad colaboradora en el propio decreto.

**Artículo 34.** Respecto del Apartado 1, Letra g) en conexión con lo dispuesto también en el art. 9, señalar que deben ser valorados al objeto de producir o no la consecuencia directa de pérdida de la condición de usuario o solicitante, el tipo de dato que es falseado u ocultado, no teniendo todos idéntica transcendencia para el procedimiento. Igualmente deberá ser valorada a estos efectos la intencionalidad del afectado o el simple error por confusión o desconocimiento.

Sobre lo establecido en la Letra i) , decir que la ausencia por más de 45 días debe motivar la pérdida de la condición de usuario si no es autorizada, añadiendo como requisito que se carezca también de una causa justificada para ello. Es decir sin autorización y sin justificación.

Igualmente y en relación a lo dispuesto en la Letra j) consideramos que deben ser valoradas las condiciones y circunstancias personales y económicas de la persona que impaga para que ello determine la pérdida de la condición de usuario y por tanto que la consecuencia no puede ser ni automática ni generalista.

**Artículo 36.** Sobre lo establecido en el Artículo 36 "Aportación de los usuarios", señalar que este aspecto resulta fundamental para el desarrollo eficaz y socialmente equitativo de

estas medidas para el conjunto de los ciudadanos. Debería por tanto tener mayor regulación en esta norma y no en posteriores Órdenes de desarrollo.

De otra parte el esbozo que se realiza en cuanto a cuantías y porcentajes de asunción por parte de los usuarios no parece lo más correcto, por cuanto consideramos debe depender del tipo de centro, no siendo igual un centro de día (estancia diurna u ocupacional) que un centro residencial (con alojamiento, vivienda tutelada....), como también debe tenerse en consideración la renta del solicitante al objeto de determinar su aportación.

Igualmente, debe clarificarse qué significan “*fórmulas de financiación diferida*” a las que alude el proyecto normativo y para qué supuesto se contemplan, así mismo deberán preverse bonificaciones “especiales” en función de la oportunidad social de la aplicación de estas medidas a determinadas personas económicamente muy desfavorecidas.

### **DEROGATORIA ÚNICA**

Deberían citarse aquellas normas que expresamente sean derogadas por la que nos ocupa, al objeto de no utilizar la disposición como mera fórmula derogatoria y hacer más comprensible el marco jurídico aplicable al ciudadano.

Así se señala en el informe del Letrado del Gabinete Jurídico respecto al Decreto 28/1990 y por parte del propio Viceconsejero, el cual manifiesta en su informe la dificultad de deslindar qué cuestiones estarían en vigor en esta norma.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen y en la medida de lo posible incorporarlas al Proyecto de Decreto que en él se contiene.

Sevilla, a 11 de abril de 2003

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix





# DICTAMEN 4/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ANDALUZA DE UNIVERSIDADES

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
28 de abril de 2003*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, Informes sobre los Anteproyectos de Ley que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 27 de marzo de 2003, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito de la Excm. Sra. Consejera de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley Andaluza de Universidades.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación de dicha Institución, en la misma fecha de entrada en el Consejo.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley Andaluza de Universidades se ha elaborado en virtud de las competencias que le atribuye el Artículo 19 del Estatuto de Autonomía a la Comunidad Autónoma, para la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 27 de la Constitución, de las facultades que atribuye el apartado primero, número treinta, del Artículo 149, al Estado, y de lo dispuesto en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

El Anteproyecto trata de recoger la nueva realidad social y universitaria de Andalucía así como los recientes cambios legislativos, adaptando para ello los mecanismos de coordinación del sistema universitario, contenidos en la ley 1/1992 de Coordinación del Sistema Universitario, que estableció por primera vez el marco legal que ha permitido durante estos años conjugar el ejercicio de la autonomía universitaria con las responsabilidades de programación y coordinación que competen a la Comunidad Autónoma.

Consta de un total de 95 Artículos, distribuidos en un Título Preliminar y seis Títulos, siete Disposiciones Adicionales, seis Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales. Vienen precedidos de una Exposición de Motivos.

El contenido de la norma es el siguiente:

### TÍTULO PRELIMINAR. “DE LAS DISPOSICIONES GENERALES”

Define el objeto de la Ley, que, partiendo del sistema universitario actual, contempla la posibilidad de su ampliación. También se establecen los principios informadores

### TÍTULO I. “DE LA INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA”

Se divide en seis Capítulos. El Primero de ellos define como servicio público a la educación superior universitaria. En el Segundo se regula la creación y el reconocimiento de las Universidades. El Tercero contempla la creación, modificación y supresión de los Centros Universitarios y sus estructuras básicas. De la adscripción de los Centros Universitarios trata el capítulo cuarto. El Capítulo quinto fija la naturaleza, composición y régimen jurídico del Consejo Social. Finalmente, en el Capítulo sexto se analiza la actuación administrativa de las Universidades.

### TÍTULO II. “DE LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA”

Está compuesto por cuatro Capítulos. Los principios generales se recogen en el Capítulo Primero. En el Segundo se analiza al profesorado, que se compone a su vez de dos secciones, la primera está dedicada al profesorado de los cuerpos docentes universitarios y la segunda al personal docente e investigador contratado. El Capítulo Tercero trata sobre el personal de administración y de servicios, distinguiendo en dos secciones al personal funcionario y al personal laboral. Lo referente a los estudiantes se encuentra en el Capítulo cuarto, que establece sus derechos y deberes, las becas y créditos y crea el Consejo Consultivo de los Estudiantes.

### **TÍTULO III: “DE LA ACTIVIDAD UNIVERSITARIA”**

Se compone de tres Capítulos. El primer Capítulo lo conforman los principios generales. En el Segundo se analizan los estudios y las enseñanzas en las Universidades de Andalucía. El Capítulo Tercero, con la denominación de la docencia y de la investigación universitaria en Andalucía, se divide en tres secciones.

La primera se dedica a los principios generales, la segunda a los Institutos Universitarios de Investigación y la tercera al personal investigador y de apoyo a la investigación.

### **TÍTULO IV: “DE LA COORDINACIÓN UNIVERSITARIA”**

Lo conforman dos Capítulos, el primero de ellos versa sobre los principios generales y el segundo sobre el Consejo Andaluz de Universidades y sus funciones.

### **TÍTULO V: “DE LA CALIDAD UNIVERSITARIA”**

Con dos Capítulos. La evaluación de la calidad de la actividad universitaria se contempla en el primero, y sobre la Agencia Andaluza de Evaluación de la Calidad y Acreditación trata el segundo.

### **TÍTULO VI: “DEL RÉGIMEN ECONÓMICO FINANCIERO Y PATRIMONIAL”**

Dividido en un Capítulo primero dedicado a la financiación de las Universidades, un Capítulo segundo sobre la gestión patrimonial de las Universidades y un Capítulo tercero que analiza a las entidades participadas por las Universidades”

#### **DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA**

Dotaciones fundacionales de la Agencia Andaluza de Evaluación de la Calidad y Acreditación.

#### **DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA**

Universidad Internacional de Andalucía.

#### **DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA**

Creación, reconocimiento, modificación o supresión de Universidades, centros y enseñanzas. Establece el plazo para ello.

#### **DISPOSICIÓN ADICIONAL CUARTA**

Plazas de Profesionales sanitarios en las Universidades.

#### **DISPOSICIÓN ADICIONAL QUINTA**

Registro de Centros docentes de educación superior.

#### **DISPOSICIÓN ADICIONAL SEXTA**

Defensor Universitario.

#### **DISPOSICIÓN ADICIONAL SÉPTIMA**

Incorporación de profesores de otros niveles educativos a la Universidad.

#### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA**

Consortio Unidad para la Calidad de las Universidades Andaluzas.

#### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA**

Personal docente e investigador contratado actualmente a tiempo completo.

#### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA**

Adaptación a la presente Ley de los Centros Adscritos en un plazo de cinco años.

#### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA**

Constitución, elaboración y aprobación de los Reglamentos de Organización y Funcionamiento de los Consejos Sociales.

#### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA QUINTA**

Constitución del Consejo Andaluz de Universidades en un plazo de cuatro meses.

#### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEXTA**

Adaptación de los Estatutos de las Universidades Andaluzas en el plazo de seis meses.

#### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA**

Las disposiciones del mismo o inferior rango que se opongan a esta Ley. Expresamente, la Ley 1/1992, de 21 de mayo.

#### **DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA**

Aprobación de los Estatutos de la Agencia Andaluza de Evaluación de la Calidad y Acreditación en un plazo inferior a seis meses.

## **DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA**

Autorización para el desarrollo de la Ley.

## **DISPOSICIÓN FINAL TERCERA**

Entrada en vigor de la Ley.



### III. OBSERVACIONES GENERALES

El Anteproyecto de Ley que se somete a Dictamen de este Consejo, contiene una norma de trascendental relevancia para Andalucía, ya que viene a regular el funcionamiento del sistema universitario andaluz y el desarrollo del servicio público de la enseñanza superior en nuestra Comunidad Autónoma.

Por ello, teniendo en cuenta la extraordinaria importancia del Anteproyecto, deben resaltarse dos circunstancias positivas que añaden valor a la norma y permiten también un más fácil ejercicio de las competencias y facultades de informe que tiene este Consejo Económico y Social.

De una parte, debe reconocerse el completo expediente que se ha remitido para conocimiento del Consejo, posibilitando así la emisión de un Dictamen fundamentado que toma en consideración las numerosas opiniones de otras instituciones, organismos, colectivos y personas que han intervenido en el trámite de audiencia e información pública que el texto ha recibido hasta su actual redacción.

De otra parte y en coherencia con lo anterior, el texto del Anteproyecto ha sido sometido a un intenso y generalizado proceso de negociación y consulta con las instituciones y colectivos implicados en el sistema andaluz de educación superior, por lo que su contenido goza de un alto grado de consenso, tan necesario en un ámbito como el universitario, de carácter estratégico para el desarrollo económico y social de Andalucía, y que implica a la casi generalidad de sus ciudadanos.

En este contexto, el Anteproyecto supone no sólo la adaptación de la normativa autonómica a los cambios legislativos introducidos por el Estado, en ejercicio de sus competencias constitucionales, sino también una acomodación de esa normativa a la nueva realidad del sistema universitario andaluz y, en definitiva, de Andalucía.

En efecto, desde la trascendental Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 1983, que supuso la primera instancia de democratización y racionalización del sistema universitario español, y de la ley de Coordinación del Sistema Universitario Andaluz de 1992, nuestro sistema de educación superior ha experimentado avances extraordinarios que han permitido la universalización del servicio público, en términos de igualdad y de calidad.

Andalucía cuenta ya con un sistema universitario potente, integrado por diez universidades públicas, con más de 250.000 alumnos, numerosos profesores, investigadores y trabajadores de su administración y sus servicios públicos, que constituye una de nuestras mayores capacidades para afrontar los retos de la nueva realidad del siglo XXI.

Pero los cambios habidos en los últimos tiempos en la generalidad de la sociedad española, reclamaban una modificación correspondiente en la normativa universitaria, de conformidad con los requerimientos que esta sociedad viene haciendo, cada vez con más intensidad, al sistema de enseñanza superior.

Así las cosas, se aprueba la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, que obliga a adaptar la legislación autonómica a aquellos de sus contenidos que tengan naturaleza orgánica y que supongan ejercicio efectivo de las competencias del Estado. En este sentido, debe señalarse que el Anteproyecto presentado, como no podía ser menos, respeta y desarrolla el contenido de la ley estatal y utiliza de manera correcta y operativa las remisiones legislativas y las propias competencias autonómicas, a fin de conseguir una regulación de determinadas materias y aspectos de la nueva ley que implican opciones distintas a las representadas por la ley del Estado.

Es de resaltar que existiendo fuertes y profundas discrepancias entre las concepciones que sustentan la Ley del Estado y este Anteproyecto de Ley Autonómica, las discrepancias se hayan dirimido en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, respetándose en el texto la normativa de superior rango, contenida en la ley estatal. Eso, que es correspondiente en términos legales y de lealtad institucional, da estabilidad a la futura ley, y merece un comentario favorable.

Así, las diferencias se advierten en aquellas materias que quedan a la competencia de la Comunidad Autónoma, bien por aplicación del Estatuto de Autonomía, bien por remisión de la ley del Estado o bien por existir un vacío legal. Con esta regulación diferenciada se pretenden atenuar, dentro de los límites legales, aquellos efectos no queridos de la legislación estatal que suponen concepciones distintas a las sustentadas por el legislador autonómico.

En este sentido, el Anteproyecto conjuga adecuadamente las exigencias derivadas de las competencias de coordinación e impulso del sistema, que correspondan a la Comunidad Autónoma, y las propias de las Universidades, que desarrollan las suyas en términos de autonomía constitucional. Este difícil equilibrio se respeta en el texto del Anteproyecto arbitrándose medidas que van a dar estabilidad a las relaciones entre la Administración Autónoma y las Universidades.

Importa advertir aquí que estamos ante un aspecto singular de este Anteproyecto, pues el respeto a la autonomía universitaria constituye una exigencia constitucional y no sólo un buen propósito del legislador. Se está ante una situación distinta de la que se produce cuando se tratan de regular actividades que implican a otras instituciones sin esta singularidad constitucional, por lo que se ha de ser muy cuidadoso al respecto, y el Anteproyecto lo hace.

A juicio de este Consejo, esta referida exigencia constitucional se respeta en el texto del Anteproyecto, regulándose de manera equilibrada tanto el órgano de coordinación del sistema universitario, el Consejo Andaluz de Universidades, como el órgano de participación social en el sistema, que es el Consejo Social de las Universidades si bien, algunos grupos de este Consejo mantiene alguna discrepancia puntual respecto de su propia representación en los mismos.

Se aprecia, en consecuencia, que el Anteproyecto ha centrado correctamente el ámbito de la autonomía universitaria, limitándolo a las materias propias de lo académico y re-

saltando al tiempo el carácter social y de servicio público que tiene la educación superior, por lo que atribuye una adecuada participación a los agentes sociales y económicos en el mismo. Así se deduce de la participación de estos en la toma de decisiones universitarias y en el control de sus actividades previstas en el texto que se examina.

En términos más formales, la sistemática empleada en el Anteproyecto es la apropiada: parte de una identificación del sistema universitario andaluz, como objeto de la ley, e inmediatamente enumera los principios básicos que deben informarlo.

Sin embargo, tal y como se dirá más adelante en las consideraciones al articulado, la fórmula empleada para identificar el sistema no es la más adecuada. Como puede comprobarse, el Anteproyecto emplea un método nominalista; es decir, menciona una a una las universidades que lo componen en la actualidad, añadiendo al final una cláusula residual y pretendidamente omnicomprendiva, al incluir una mención a ***“aquellas otras (universidades) que puedan crearse o reconocerse por el Parlamento de Andalucía”***.

Pero esta formulación nos parece incorrecta por varias razones:

- a) Porque es transitoria, ya que a la relación de Universidades actuales habrá que añadir “las que puedan crearse o reconocerse” en el futuro, lo que no es propio de una norma con vocación de estabilidad y permanencia.
- b) Porque no es conceptual, es decir, porque no dice en que consiste el sistema universitario andaluz sino únicamente relaciona los agentes que lo componen.
- c) Porque deja fuera del mismo a determinados agentes que, sin ser propiamente universidades sino únicamente centros universitarios, operan en Andalucía y no están incluidos en la relación que contiene la ley aunque esta si incorpora normas que les van a ser de aplicación.

Por ello, proponemos una fórmula más definitiva y conceptual, que permita entender lo que es realmente el sistema universitario andaluz; así tendremos un indispensable elemento para lograr una mejor comprensión de todo el texto del Anteproyecto y se podrá interpretar mejor su contenido.

Merece un juicio muy positivo, el hecho de que el **TÍTULO I**, después del **PRELIMINAR**, esto es, lo que empieza a constituir verdaderamente la parte normativa de la ley, la que contiene mandatos concretos, comience refiriéndose al “servicio público de la educación superior universitaria”. Este constituye el objeto fundamental de la Ley, por lo que la reafirmación del carácter de “servicio público” que se reconoce a la enseñanza superior universitaria, es fundamental para entender de manera coherente todo el texto del Anteproyecto.

Continua la Ley ocupándose del aspecto institucional del sistema y en particular de los requisitos para la creación y mantenimiento de las universidades y de los centros universitarios, tanto públicos como privados, extendiéndose en los controles y facultades de vigilancia e inspección que correspondan a la Administración educativa de la Comunidad Autónoma.

En este aspecto es acertada la distinción entre los requisitos generales que deben cumplir todas las Universidades y aquellos otros además que deben cumplir las universidades privadas, establecidos como cautelas para un correcto funcionamiento de los servicios educativos y garantía de los derechos de todas las personas e instituciones concernidas por el mismo.

Mención especial merece la reserva de denominación que se reitera en el Artículo 5, nº 2, según la cual sólo podrán denominarse universidades aquellas entidades creadas o reconocidas como tales por la ley, prohibiendo el uso de esta denominación o de cualquier otra que pueda llevar a confusión.

Esta disposición es importante en unos momentos en los que está implantándose el espacio europeo de educación superior, que exige una clasificación de los agentes que van a operar en él. Por eso debe vigilarse el cumplimiento de esta norma, impidiendo que aparenten ser universidades entidades que no lo son, con el consiguiente engaño para los ciudadanos y quiebra para las instituciones que pueden derivarse de una situación de confusión. En esto también existe un "mercado" que despierta las apetencias de gentes poco respetuosas con la Ley y con el ordenamiento vigente. Y también atribución pretenciosa de la denominación de "Universidad" a estructuras que no lo son.

Relacionada con esta cuestión está la relativa a los aspectos institucionales del sistema, que el Anteproyecto regula en el Título I. Se tratan aquí materias de particular relevancia como son las relativas a la creación y reconocimiento de universidades, las relativas a los centros universitarios y el Consejo Social.

Respecto a la creación y reconocimiento de universidades el texto merece una valoración positiva, clasificando el conjunto de requisitos que deben cumplir las nuevas universidades así como las garantías propias de las privadas que se establecen a favor tanto del interés general como de los futuros profesores, trabajadores y alumnos de las mismas. Sería conveniente, no obstante, que se explicitara el hecho de que los requisitos específicos para las Universidades privadas son adicionales a los generales, que deberán también ser cumplidos por éstas; es decir, que las universidades privadas deberán cumplir tanto los requisitos generales (Artículo 6 del Anteproyecto) como los específicos (Artículo 7), lo que no queda claro en el texto, aunque está implícito.

Estas mismas garantías se establecen para los procesos de transformación de centros y, en concreto, también para la adscripción de éstos a universidades. En este último aspecto nos parece muy acertada la regulación que hace el Anteproyecto sobre la suspensión o revocación de la adscripción de los centros ya que puede ser una vía de usufructuar los beneficios que puedan derivarse de la pertenencia a una determinada universidad, sin el cumplimiento de los requisitos y exigencias establecidas en la ley y en el propio convenio de adscripción.

Es muy positiva la garantía y la vigilancia que se establece; no obstante se debería explicitar en el texto la necesidad de unas medidas para respetar los derechos de los estudiantes en los supuestos de revocación o suspensión de la adscripción.

Mención especial merece el Capítulo V dedicado al Consejo Social como órgano de participación de la sociedad en la Universidad. En este punto conviene resaltar que se potencian las funciones del Consejo Social en un loable intento del Anteproyecto de consolidarlo como un órgano “normal” en el funcionamiento de las universidades. Sin embargo, debe tenerse muy en cuenta que sus funciones deben limitarse a las que la ley le atribuye y no extenderse a materias que sean propias del ejercicio de la autonomía universitaria, pues se incurrirá en inconstitucionalidad. Téngase en cuenta que en este órgano, la comunidad universitaria está en muy notable minoría.

Al respecto, este Consejo Económico y Social quiere resaltar varias cosas:

**1.** En primer lugar, que algunos sectores económicos y sociales manifiestan su voluntad y su parecer en el sentido de que deben estar representados expresamente en el Consejo Social. Así sucede, por ejemplo, con la representación de la economía social y de las organizaciones de consumidores y usuarios.

Sin embargo, a juicio de este Consejo, no debe alterarse la composición del Consejo Social prevista en el Artículo 19 del Anteproyecto que ha sido ya consensuada. Únicamente se propone como alternativa para conseguir la representación expresa de este sector de la economía u otro que se considere: incluir una recomendación normativa respecto al perfil que deben tener los representantes propuestos por algunas instituciones, tal y como se hace en el Apartado h) del nº 1 del Artículo 19 con los vocales propuestos por el Consejo de Gobierno de la Universidad, para los que la ley determina perfiles concretos. Así cabría hacerlo con los vocales de las Letras f) y g) del mismo artículo.

**2.** En segundo lugar, que la representación de la Comunidad Universitaria es menor que la prevista en la anterior Ley de Reforma Universitaria que, como se recordará, era de 2/5 de sus miembros. El Anteproyecto establece una representación mucho más reducida ya que de 20 miembros /vocales más el Presidente que se prevén en el Artículo 19, los 2/5 obligarían a elevar a ocho la representación de la Universidad.

Como puede comprobarse, en el texto del Anteproyecto figura la parte académica con una representación de seis vocales. Sólo los estrictamente previstos en la Ley Orgánica de Universidades; sin añadir ninguno más, lo que parece indicar que en este punto coinciden ambos legisladores. No obstante, el Anteproyecto reafirma su consideración a la importancia del sector académico al atribuirle una iniciativa de propuesta de cuatro vocales que van a representar los intereses sociales. Esta disposición, que es positiva, debe ser correctamente entendida: los cuatro vocales que serán nombrados a propuesta del Consejo de Gobierno de la Universidad, no representan a esta sino a los intereses sociales; por ello la ley impone unos determinados perfiles a los propuestos, para garantizar su vinculación con los intereses sociales que deben representar.

**3.** En tercer lugar, ante la composición del Consejo Social habría que revisar algunas de las competencias que se le atribuyen pues como se ha indicado, si corresponden al ámbito de la autonomía universitaria, sólo podrán ser ejercidas por ella. Así sucede con alguna que la propia Ley Orgánica de Universidades vincula al Consejo Social.

El **TÍTULO II** del Anteproyecto, destinado a regular la comunidad universitaria, es uno de los más importantes del cuerpo normativo ya que viene a regular el conjunto de derechos y obligaciones de los miembros de esa comunidad, personal docente e investigador, personal de administración y servicios, y alumnos.

Ya de principio cabe hacer la misma objeción que se expresaba al Artículo 2 del Anteproyecto, cuando se intentaba definir el “sistema universitario andaluz” de esa forma nominativa. Ahora, en el Artículo 3 al tratar de identificar a la “comunidad universitaria de Andalucía” se hace referencia a los miembros del sistema universitario andaluz por lo que aquellos que, enseñando, investigando, trabajando y estudiando en centros universitarios radicados en Andalucía, pero no incluidos en la definición del artículo 2 del Anteproyecto, no serán miembros de la “comunidad universitaria andaluza”. Creemos que el Gobierno debería reflexionar sobre este hecho.

Ya más en concreto, en lo que se refiera al profesorado universitario, artículos 32 y siguientes del Anteproyecto, este Consejo considera que el Gobierno debería asegurarse bien a través de sus propios servicios jurídicos, o bien lógicamente después del preceptivo dictamen del Consejo Consultivo, sobre la total juridicidad de estos preceptos.

Aunque este Consejo Económico y Social no es un órgano que deba hacer el control de legalidad de las disposiciones sometidas a su consideración, si quiere hacer algunas consideraciones al respecto.

Ante todo, quiere hacer expreso que valora muy positivamente el intento de racionalización y clarificación de las distintas categorías de profesorado así como de la carrera universitaria. En este propósito se reconoce también el respeto a los derechos adquiridos por el profesorado en las distintas situaciones de tránsito al nuevo régimen.

No obstante, el Anteproyecto incorpora lógica e inevitablemente las disposiciones de la Ley Orgánica de Universidades que debe desarrollar y que suponen algunas singularidades en lo que a la vía laboral se refiere.

El Anteproyecto, trayendo causa del sistema establecido por la Ley Orgánica, estructura dos carreras académicas o bien, dos vías para el desarrollo de la carrera académica: la administrativa, que es la tradicional hasta ahora; y la laboral, que supone una novedad de la ley. Sin embargo, parece como si la regulación de la vía laboral se hubiera hecho desde la perspectiva de la carrera administrativa, contemplando situaciones de temporalidad y de evaluaciones que pueden tener difícil encaje en la legislación laboral y son más propias del régimen administrativo.

En este sentido, únicamente apuntamos la conveniencia de reflexionar sobre la constitucionalidad de los preceptos aludidos ya que el Artículo 149 de la Constitución reserva la regulación de la “legislación laboral” a la competencia exclusiva del Estado, dejando a las Comunidades Autónomas únicamente la ejecución o desarrollo de dicha legislación.

Los Artículos 37 y siguientes del Anteproyecto, establecen diversas normas relativas al régimen jurídico del personal docente e investigador contratado, con base a lo dispuesto en

los Artículos 47 y siguientes de la Ley Orgánica de Universidades; sin embargo convendría comprobar que todos los preceptos del anteproyecto suponen mero desarrollo de la ley estatal como norma habilitante. Tal vez, todo proceda de una visión “administrativista” del profesorado universitario que ha sido la tradición inveterada en nuestro régimen jurídico.

En relación al personal de Administración y Servicios, se valoran muy positivamente las disposiciones contenidas en el Anteproyecto pues suponen una consolidación de este colectivo como parte fundamental e indispensable en el desarrollo y prestación de los servicios universitarios. Se potencia igualmente su participación e intervención en el gobierno y gestión de la Universidad, así como su profesionalización y homogenización en el ámbito del sistema andaluz de universidades. En este sentido, únicamente se proponen algunas modificaciones concretas y puntuales al articulado por entender que mejoran el texto en coherencia con los principios que lo inspiran.

Igualmente, se valoran muy positivamente los preceptos dedicados a los estudiantes, en los que se determinan sus derechos y deberes y se instituye el Consejo Consultivo de los estudiantes. Sin embargo este Consejo Económico y Social, reconociendo la loable intención del Gobierno al crear este órgano consultivo, quiere apuntar las dificultades para su constitución ya que la representación estudiantil es muy heterogénea no sólo entre Universidades sino también a los distintos efectos (Claustro, Consejos de Gobiernos, Departamentos).

El Anteproyecto dedica el **TÍTULO III** a regular la actividad universitaria de manera correcta, incorporando las nuevas exigencias y realidades derivadas de una concepción avanzada de la institución universitaria, del nuevo espacio europeo que es ya la referencia de nuestro sistema universitario, así como de las componentes de calidad y de conexión con la sociedad de toda actividad universitaria, tanto docente como investigadora y de servicios a la comunidad.

A la coordinación del sistema dedica el Anteproyecto el **TÍTULO IV**, debiéndose resaltar la consolidación del Consejo Andaluz de Universidades como órgano de consulta, planificación y asesoramiento del Gobierno en materia de universidades, como dice el artículo 66.

En este sentido, se reconoce expresamente el esfuerzo por conseguir una adecuada distribución de competencias entre las distintas comisiones de trabajo que se prevén, atribuyendo a esta una composición adecuada a la especificidad de las funciones que se le atribuyan.

Se valora también positivamente el hecho de limitar las funciones del Consejo de Universidades al asesoramiento, planificación y consulta, dadas las distintas competencias de la Comunidad Autónoma y de las Universidades, que el Anteproyecto respeta absolutamente.

No obstante lo anterior, se aconseja que se reflexione sobre la posibilidad de recoger en la ley, que los rectores de las universidades privadas de Andalucía, en su caso, puedan asistir al Consejo Andaluz de Universidades cuando se traten temas que les afecten.

Por último, debe señalarse como un avance el establecimiento de una comisión específica en el Consejo para el "Fomento de la Calidad", lo que es coherente con uno de los principios y finalidades básicas de la ley: el logro de un sistema universitario andaluz de calidad.

Precisamente a este tema dedica el Anteproyecto su **TÍTULO V**, denominado "De la calidad universitaria", que constituye una novedad ya que introduce instrumentos y mecanismos de fomento y control de la calidad de todo el sistema universitario. A juicio de este Consejo Económico y Social, este título constituye uno de los aspectos más relevantes del Anteproyecto pues supone un avance en la consideración del sistema universitario.

Se crea la Agencia Andaluza de Evaluación de la Calidad y Acreditación y se hace bajo la fórmula jurídica de una entidad autónoma de Derecho Público que nos parece el modelo correcto. Su regulación pormenorizada merece un juicio positivo, si bien se debería dejar más claro en el texto del anteproyecto los términos de la compatibilidad de esta Agencia Andaluza con la del Estado y, sobre todo, con la propia de otras comunidades autónomas, dadas las funciones atribuidas a las mismas y su extraordinaria relevancia en la estabilidad de los centros universitarios y en la carrera académica del profesorado.

Por último, los preceptos dedicados al régimen económico y financiero de las Universidades, así como a su gestión patrimonial y a las empresas participadas que constituye una novedad que refleja los nuevos modos de actuación de las universidades en campos distintos a los tradicionales de docencia e investigación, son correctos. Y en cuanto al problema de la financiación universitaria, este Consejo Económico y Social considera adecuada la solución arbitrada por el Anteproyecto en los Artículos 90 y siguientes que tiene en cuenta el contenido del Dictamen del Parlamento de Andalucía. No obstante, se advierte también que esta futura Ley que hoy se dictamina va a ser una ley ordinaria y que, por tanto, va a tener igual rango que la Ley de Presupuesto de la Junta de Andalucía que será donde el Parlamento deba fijar, año a año, las transferencias públicas al sistema universitario, sin perjuicio de la planificación plurianual.

De todas maneras, se valora positivamente el contenido de este Título VI del Anteproyecto. Como consecuencia de todo lo anterior cabe señalar que el proceso generalizado de consulta que ha precedido al Anteproyecto, ha permitido incorporar al mismo algunas de las propuestas realizadas desde determinados colectivos. Así sucede, por ejemplo, con la declarada vigencia y eficacia de las valoraciones de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación y los de la Agencia Andaluza, que se ha incorporado al texto; o con la posibilidad de que el cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 52 de la Ley Orgánica pueden realizarse hasta el día 13 de Enero de 2006, como se pedía desde algunos colectivos de profesores y por algunos sindicatos.

En este sentido hay que advertir, no obstante, que si la voluntad del precepto es integrar en el colectivo de profesores doctores permanentes a aquellos profesores que con una determinada antigüedad en la universidad obtengan la evaluación positiva de la Agencia, la exigencia de cinco años con "dedicación a tiempo completo" deja fuera a auténticos profesores, dedicados en la realidad plenamente a la universidad, pero que por razones del servicio o de la carga docente de sus respectivos departa-



mentos no han podido tener “administrativamente” la dedicación a tiempo completo, lo que parece una doble discriminación.

Por ello, se propone que se revise esa exigencia automática de la dedicación a tiempo completo y se sustituya por otra expresión que consiga recoger la vinculación efectiva del profesor a la Universidad.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### Artículo 2.

Se propone el siguiente texto alternativo:

***“El sistema universitario andaluz lo componen las universidades y centros universitarios que radiquen en Andalucía y en ella desarrollen sus actividades”.***

La razón es la ya expuesta en las Consideraciones Generales de este Dictamen. La fórmula nominalista del Anteproyecto es inadecuada, transitoria e incompleta, dejando fuera del sistema centros universitarios que operan en Andalucía y para los que el propio texto prevé algunas disposiciones.

### Artículo 3.j).

Debe añadirse al final de esta Letra j) la referencia a los *“países ribereños del Mediterráneo”* pues es un ámbito de actuación específico de Andalucía que es objeto, además, de programas unitarios.

### Artículo 5, nº 2.

Debe añadirse al texto la expresión *“como tales”* pues de esta forma, el texto quedaría como sigue: ***“Sólo podrán denominarse universidades aquellas entidades creadas o reconocidas por la ley como tales”.***

Con la redacción actual el precepto resulta incompleto e ininteligible.

### Artículo 6.

Mejorar la redacción: el verbo *“exigir”* debe unirse al complemento *“el cumplimiento de los siguientes...”*, pues es más correcto y de mejor lectura. Esto es: ***“la Comunidad Autónoma, sin perjuicio ... exigirá el cumplimiento de los ...”.***

### Artículo 7.

Se propone añadir en el primer Párrafo del nº 1 del Artículo la siguiente expresión ***“cumplir o, en su caso, asumir, “además de los requisitos generales establecidos en el artículo anterior”, el cumplimiento de ...”.***

De esta manera queda claro que para el reconocimiento de una universidad privada se deben cumplir los requisitos generales y los específicos. En el texto del Anteproyecto no queda en absoluto claro.

## Artículos 15 y 16.

En los supuestos de suspensión o revocación de la adscripción de un centro, el acuerdo de la Consejería de Educación y Ciencia deberá contener el régimen a aplicar a los alumnos para respetar sus derechos. Se propone que se añada al Artículo 15 la siguiente expresión **“y con respecto a los derechos de los alumnos”**.

## Artículo 17.

Se propone una modificación del nº 2 de este Artículo ya que es un precepto exclusivamente prohibitivo que, además, carece de virtualidad legal; es jurídicamente inocuo.

El precepto establece que se constituirá un Consejo Social en cada una de las Universidades, lo cual carece de relevancia jurídica porque se trata de reproducir una disposición orgánica de la Ley Orgánica de Universidades: en concreto, el Artículo 13 de la misma. Sin embargo, añade *“a excepción hecha de la Universidad Internacional de Andalucía, en base a las funciones que tiene atribuidas”*.

Pero, por una parte, las funciones de esta Universidad, aunque sean singulares, no deben impedirle que pueda tener un Consejo Social. No es una consecuencia obligada, ni siquiera en términos de conveniencia. Por otra parte, el que se excluya a esta Universidad de constituir un Consejo Social en una ley ordinaria, no impide que mañana otra ley del mismo rango disponga lo contrario.

Debe recordarse, no obstante, que en la actualidad la Universidad Internacional de Andalucía cuenta con tres Patronatos, con amplia representación institucional y social, que cumplen las funciones de los Consejos Sociales.

Como quiera que es previsible que después de esta Ley Andaluza de Universidades se reforme también la ley específica de la Universidad Internacional de Andalucía, parece lógico que el Anteproyecto deje la puerta abierta a esta posibilidad de manera jurídicamente más correcta por lo que proponemos la siguiente modificación:

***“Se constituirá un Consejo Social en cada una de las universidades públicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, salvo lo dispuesto, en su caso, en leyes especiales”***.

## Artículo 19.1 i).

Se propone la supresión del último inciso de este proyecto, suprimiendo la expresión *“de entre empresarios con implantación en el ámbito provincial que corresponda”*.

## Artículo 19.2.

Se propone identificar en este precepto los vocales que representan a los intereses sociales, para diferenciarlos de los que lo son en representación de la parte académica.

Para ello debe incluirse en el nº 2 de este Artículo la siguiente dicción: **“los vocales representantes de los intereses sociales, incluidos en las letras a), f), g), h), i), j) y k) ...”**

#### **Artículo 27.2.**

Se propone sustituir la expresión de *“una organización de apoyo técnico y de recursos suficientes”* por la de **“medios personales y materiales suficientes”**, ya que esto supone una normalización del Consejo Social como órgano de la Universidad.

#### **Artículo 37,1,c,2.**

La regulación del Profesor Contratado Doctor Extraordinario es correcta en términos generales; sin embargo, no lo parece la disyuntiva de tener que ser contratado bien para actividades de docencia o bien de investigación. Entendemos negativo que el Profesor Extraordinario no pueda ser contratado para desarrollar todas las actividades propias de un profesor: la docencia y la investigación.

El carácter extraordinario de esta contratación está en el currículum del contratado y la relevancia de su actividad para la Universidad, no entendiéndose adecuados para su situación individual los cauces normales de la contratación ordinaria.

De aprobarse el texto de este Artículo nos encontraríamos con que sólo podríamos contratar a un Profesor Extraordinario para actividades docentes “o” investigadoras y no para desarrollar ambas como es lo normal. Nos encontraríamos así con un profesor que no es profesor, porque no “profesa”, sólo investiga; o con un profesor que no investiga, lo cual es absolutamente impropio.

No creemos que deba establecerse esta distorsión ya que las obligaciones docentes e investigadoras del profesor contratado extraordinario deberán especificarse en su correspondiente contrato y en el poner el acento más en la actividad que ha determinado su contratación. Proponemos por ello sustituir la disyuntiva “o” por la copulativa **“e”**.

#### **Artículo 37.2.**

Al objeto de no excluir la posibilidad de que puedan ser contratados como profesores a tiempo parcial, personas pertenecientes a las plantillas no docentes de la universidad que cuenten con la debida compatibilidad, como ahora viene sucediendo, proponemos cambiar minimamente la redacción del precepto del siguiente tenor: **“...acrediten ejercer la actividad profesional fuera de la docencia universitaria”**.

#### **Artículo 44.1.**

Sustituir la expresión *“Al personal de Administración y Servicios corresponde colaborar en el desarrollo...”* por la de **“participar”**, por ser más propia de la labor de este colectivo.

#### **Artículo 45.1.**

Añadir al nº 1 la siguiente expresión, ***“como medio para conseguir una mayor calidad de los servicios universitarios”***.

Entendemos que los cursos formativos para el personal de administración y servicios no persiguen sólo la mayor capacitación individual de sus integrantes, sino también una mayor calidad en los servicios universitarios, en cuyo proceso deben ser entendidos.

#### **Artículo 50, nº 4.**

Respecto a la creación del Consejo Consultivo de los Estudiantes creemos conveniente precisar que se trata de un órgano consultivo de la Consejería para clarificar sus funciones. Proponemos añadir ***“... que realizará funciones de asesoramiento a la propia Consejería...”***.

#### **Artículo 53, d).**

Aunque se trata de una materia más propia de un desarrollo reglamentario de la ley, creemos que el funcionamiento del espacio europeo de enseñanza superior va a exigir eficaces mecanismos de información a los estudiantes y a las Universidades, por ello convendría hacer una mención expresa a este particular, añadiendo en la Letra d) del Artículo 53 la siguiente referencia: ***“... propiciando criterios de acceso y permanencia que sean reconocidos y aceptados por las Universidades del espacio europeo de educación superior así como mecanismos para facilitar la información necesaria a estos fines”***.

#### **Artículo 57.3.**

Proponemos la inclusión de la expresión *“otros agentes tecnológicos”* en este Artículo, para ser coherentes con la terminología de la propia Junta de Andalucía, que en la Orden de 20 de noviembre de 2001, por la que se crea la Red Andaluza de Innovación y Tecnología RAITEL, y se regula la calificación y registro de los Agentes Tecnológicos de Andalucía, utiliza esta expresión. Así proponemos añadir lo siguiente: ***“...parques científicos y técnicos, otros agentes tecnológicos o cualquier otra persona...”***.

#### **Artículo 68, h).**

Se propone ampliar el ámbito en el que el Parlamento de Andalucía pueda elegir a los vocales del Consejo Andaluz de Universidades a los ámbitos empresarial y profesional. Por ello, proponemos añadir al artículo 68, letra h) lo siguiente: ***“... ámbito educativo, cultural, científico, empresarial o profesional”***.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas al Anteproyecto de Ley Andaluza de Universidades.

Sevilla, a 28 de abril de 2003

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix

## VOTO PARTICULAR

### QUE FORMULAN EL CONSEJERO RAFAEL ALJAMA ALCANTARA, PERTENECIENTE AL GRUPO PRIMERO Y PORTAVOZ DE CC.OO.-A.

El consejero que suscribe, formula el presente Voto Particular, referido al Dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley Andaluza de Universidades, en base a las siguientes consideraciones:

**PRIMERA:** Aunque el Art. 37.1.c) del Anteproyecto de Ley dice fijar dos modalidades para esta figura contractual, en la práctica establece tres tipos contractuales. La figura del profesor contratado doctor ordinario eventual, (Art. 39.1 LAU) resulta una novedad pues no aparece prevista en el Art. 52 LOU. La competencia para establecer nuevas figuras contractuales laborales corresponde exclusivamente al Estado.

Por otra parte, es conocido que la contratación temporal debe responder a las causas expresamente previstas en el Estatuto de los Trabajadores, los contratos que no respondan a tales motivaciones deberán considerarse indefinidos. Se propone eliminar esta posibilidad. En concordancia con lo anterior, todos los contratados doctores ordinarios lo serían con carácter indefinido. La exigencia de cinco años de antigüedad en un contrato laboral para alcanzar la estabilidad resulta desproporcionada.

Debe tenerse en cuenta que para tener posibilidades de acceder a esta figura, además del correspondiente concurso de acceso, el profesor deberá reunir una serie de exigentes requisitos en relación con su capacitación como docente e investigador, entre otros tres años de experiencia docente posdoctoral y evaluación favorable de su actividad docente e investigadora por la agencia correspondiente.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que estos docentes habrán de recorrer una larga carrera académica (becario, ayudante, ayudante doctor) y superar un buen número de obstáculos que podrán poner suficientemente a prueba su capacidad. No parece razonable exigir a estos trabajadores más de quince años para alcanzar un cierto grado de estabilidad laboral.

**SEGUNDA:** Por lo tanto y en base a lo anterior, se propone sustituir el Aunto 1 del Art. 39 por *“La contratación de profesores doctores en la modalidad ordinaria y profesores colaboradores será por tiempo indefinido y a tiempo completo”*

Fdo. Rafael Aljama Alcántara







# DICTAMEN 5/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE REGULA EL RÉGIMEN DE LAS ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES AGROALIMENTARIAS EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
6 de mayo de 2003*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, Informes sobre Anteproyectos de Ley que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el 11 de abril de 2003, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito del Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, solicitando Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por el que se regula el régimen de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales de dicha institución, en la misma fecha de entrada en el Consejo.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley por el que se regula el régimen de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, consta de un total de 21 Artículos, distribuidos en siete Capítulos, más dos Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria y dos Disposiciones Finales, y viene precedido de una Exposición de Motivos, justificativa de los objetivos y finalidad de la norma, fundamentada en el propósito de facilitar un procedimiento para reconocer a las Interprofesionales ligadas a las producciones agroalimentarias específicas de Andalucía y, aquellas otras, en las que el peso de los sectores agroalimentarios andaluces marcan las pautas del mercado nacional, haciendo posible que nuestros productores e industriales se equiparen en capacidad competitiva con sus homólogos del resto de España, europeos y mundiales.

Los 21 Artículos se estructuran de la siguiente forma:

### **CAPÍTULO I. “OBJETO Y FINALIDADES DE LAS ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES AGROALIMENTARIAS ANDALUZAS” (ARTÍCULOS 1 A 3)**

En este Capítulo se establece el objeto de la Ley, su ámbito de aplicación, las definiciones de Sistema agroalimentario y Organización interprofesional agroalimentaria andaluza, así como las finalidades perseguidas por estas últimas con su constitución.

### **CAPÍTULO II. “RECONOCIMIENTO Y GRADO DE IMPLANTACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERPROFESIONAL AGROALIMENTARIA ANDALUZA” (ARTÍCULOS 4 A 8)**

En el capítulo se recogen las condiciones que deben cumplir las organizaciones interprofesionales agroalimentarias andaluzas para su reconocimiento como tal, inscribiéndose en un Registro específico, así como su número y, los requisitos que deben contener sus estatutos y libros obligatorios. Por otro lado, se define el concepto “grado de implantación significativo en Andalucía” y se especifica la documentación que anualmente están obligadas a remitir a la Consejería competente.

### **CAPÍTULO III. “ACUERDOS Y EXTENSIÓN DE NORMAS” (ARTÍCULOS 9 A 13)**

En este Capítulo se regulan los acuerdos de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias andaluzas y como éstos, pueden ser elevados como propuesta de extensión de norma a la Consejería competente para su aprobación mediante Orden. Así mismo, se regulan cuestiones como las aportaciones económicas a realizar por los productores y operadores implicados y no integrados en las organizaciones mencionadas. Por último se establece el trámite de audiencia previo a las propuestas de resolución y los mecanismos de seguimiento y control, para el cumplimiento de los acuerdos de extensión de normas.

### **CAPÍTULO IV. “REVOCACIÓN DEL RECONOCIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES AGROALIMENTARIAS ANDALUZAS” (ARTÍCULOS 14 A 17)**

Este Capítulo contempla las causas de revocación del reconocimiento de las organi-

zaciones interprofesionales agroalimentarias andaluzas, así como la tipificación de las infracciones y sanciones a las mismas.

#### **CAPÍTULO V. “REGISTRO DE LAS ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES AGROALIMENTARIAS DE ANDALUCÍA” (ARTÍCULOS 18 Y 19)**

En estos Artículos se crea el Registro de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias de Andalucía y se especifica la obligatoriedad de comunicación al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de las inscripciones de organizaciones realizadas en el Registro, así como de cualquier otra incidencia inscribible.

#### **CAPÍTULO VI. “AYUDAS A LAS ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES AGROALIMENTARIAS ANDALUZAS” (ARTÍCULO 20)**

Posibilita que las organizaciones interprofesionales agroalimentarias andaluzas reconocidas, puedan ser beneficiarias de las ayudas y subvenciones públicas que se determinen.

#### **CAPÍTULO VII. “CONSEJO ANDALUZ DE LAS ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES AGROALIMENTARIAS” (ARTÍCULO 21)**

Establece la creación del Consejo Andaluz de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, sus funciones y las líneas genéricas de su composición y régimen de funcionamiento.

#### **DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA**

Establece la necesidad de que, por parte de las organizaciones representativas de las cooperativas agrarias, se defina su objeto final, de acuerdo con la actividad principal mayoritaria de sus componentes; estableciendo por defecto dicho objeto, en caso de falta de definición.

#### **DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA**

Establece la posibilidad de que, las organizaciones interprofesionales agroalimentarias andaluzas acuerden la constitución de fondos de promoción de los productos para los que se hallen reconocidas.

#### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA**

Faculta, por un periodo de dos años, a que las organizaciones representativas de los sectores productivos que formen parte del Consejo Andaluz de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, pertenezcan a una organización interprofesional agroalimentaria, sin que sea exigible los porcentajes mínimos establecidos para adquirir dicha condición de pertenencia.

#### **DISPOSICIONES FINALES**

Autoriza al Consejo de Gobierno para el desarrollo reglamentario de la Ley y determina su entrada en vigor.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

La enorme trascendencia que el sector agroalimentario tiene en nuestra comunidad, tanto desde un punto de vista social como económico, justifica, a juicio de este Consejo, la promulgación de una norma cuyo objetivo central es el de posibilitar un marco de colaboración y cooperación recíproca entre los distintos agentes que intervienen en el mismo.

Sin perjuicio de lo anterior, este Consejo pone de manifiesto las posibles dificultades que puede presentar la aplicación del presente Anteproyecto, y su coordinación con la norma estatal, dada la dificultad de diferenciar en un mercado nacional producciones específicamente andaluzas o respecto de las que los sectores agroalimentarios andaluces marquen las pautas del mercado nacional.

Responde la citada norma, a la necesidad de dotar al sector agroalimentario de un instrumento de vertebración y cohesión, constituyendo en consecuencia, una manifestación destacada del principio de participación de los ciudadanos en la vida económica, al dotar a estas organizaciones, de amplias facultades de autorregulación en los objetivos de modernización y desarrollo del sector, garantizando en última instancia una mayor competitividad y la pervivencia del tejido productivo.

Se da cumplimiento con la norma, al mandato contenido en el Artículo 12.3.3º, del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que señala como objetivo básico en el ejercicio de los poderes de la Comunidad Autónoma, el aprovechamiento y la potenciación de los recursos económicos de Andalucía, precepto de contenido esencialmente idéntico al del Artículo 130.1 de la Constitución Española, pero que por su carácter de Norma Institucional Básica de nuestra Comunidad, debe sustituirle en la referencia contenida en la Exposición de Motivos.

El ejercicio de la Potestad Legislativa sobre la materia y para el ámbito territorial de nuestra comunidad, encuentra su cobertura en el Artículo 18.1.4 y 6 de nuestro Estatuto de Autonomía, cuya referencia considera este Consejo que debe completar la realizada, en la exposición de motivos del texto propuesto, al Real Decreto 3490/1981, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el traspaso de funciones, competencias y servicios del Estado en materia de agricultura, ganadería y pesca.

Con este límite material y territorial, la Comunidad Autónoma Andaluza ejerce sus competencias con carácter exclusivo, sin que la lectura de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, permita atribuir a ésta el carácter de norma básica, a los efectos de lo establecido en el Artículo 149.1.13 de la Constitución Española, y en consecuencia, no condiciona el contenido de la norma andaluza.

No obstante lo anterior, si se quiere mantener la referencia a la citada norma, por su carácter de ser un antecedente en el ámbito estatal, debe realizarse con mayor rigor, de forma, que si se citan normas posteriores que han venido a modificar su contenido, deben citarse todas y no solo algunas, todo ello en aras de una mayor claridad y seguridad jurídica para los destinatarios de la norma. En este sentido, la citada Ley, ha sido modifi-

cada además de por la Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos tipos de productos agroalimentarios, por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Asimismo, el Real Decreto 705/1997, de 16 de mayo, por el que se aprueba su reglamento de desarrollo, ha sido modificado por el Real Decreto 1660/2000, de 29 de septiembre.

La búsqueda del consenso, con respeto a la regla de las mayorías, entre posiciones en principio contrapuestas pero con intereses comunes, como son los de la producción por un lado y, los de la transformación y comercialización por otro, exige dotar de una absoluta claridad y rigor la necesaria paridad entre ambas ramas, así como garantizar en cada una de estas, la adecuada representación de los colectivos afectados en cada una de estas ramas.



## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En relación con el Párrafo 5º de la Exposición de Motivos, este Consejo considera necesario definir con mayor precisión el rasgo común que se predica de las organizaciones interprofesionales, pues considera que no es cierto que este sea la ordenación del mercado, proponiendo a tal efecto la siguiente redacción:

***“El rasgo común de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias es la ordenación y mejora de la oferta de los productos agroalimentarios, potenciando su posición en los mercados, además de tener capacidad de autofinanciación y reglamentaria, siendo las decisiones de obligado cumplimiento para los operadores representados y pudiendo incluso reconocerles la posibilidad de extensión de norma al total de los operadores de los sectores o productos afectados.”***

Correspondiendo a este Consejo analizar la oportunidad económica y social de la norma propuesta, junto a las consideraciones realizadas en el apartado anterior en relación con la Exposición de Motivos, interesa ahora, dado el carácter inspirador que esta parte del texto tiene respecto del contenido de la norma, proponer una mejora en la redacción del Párrafo 6º del mismo.

En este sentido, considera este Consejo que para la determinación de la participación de las entidades representativas en cada una de las ramas de la interprofesional, debe considerarse, junto al criterio económico del volumen de producto o negocio, el del colectivo representado por cada una de ellas, a fin de garantizar de forma efectiva, la adecuada presencia de todos los intereses de las partes intervinientes.

La propuesta de este Consejo, pretende además ser coherente con la exigencia contenida en el anteproyecto para que un acuerdo sea susceptible de extender sus efectos a todo el sector, respecto del que se exige, que el acuerdo cuente con el respaldo del 50% de los productores y operadores de las distintas ramas implicadas y que estos representen a su vez, como mínimo a las dos terceras partes de las producciones afectadas, conjugando en consecuencia ambos criterios, y cuya acreditación no sería posible si al tiempo de establecerse el baremo para la determinación de la representatividad de cada organización miembro, no se considerasen.

En relación con este párrafo, debe igualmente ponerse de manifiesto por este Consejo, que la distribución y la consumisión, *rectius* “el consumo”, deben quedar fuera del ámbito de representación de la interprofesional, en coherencia con contenido de la norma propuesta.

#### Artículo 1.

Si bien es cierto que la norma propuesta pretende regular el reconocimiento de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en el ámbito territorial de la Comunidad

Autónoma de Andalucía, no es exacto que también se regule la aprobación de los acuerdos que adopten dentro de su ámbito, sino sólo la de aquellos respecto de los que se pretenda extender sus efectos más allá del ámbito de los colectivos representados, por lo que proponemos se complete el párrafo 1º con la expresión ***“en los casos establecidos y a los efectos de lo dispuesto en la presente Ley.”***

## **Artículo 2.**

Con carácter general, conviene destacar la ausencia en el texto de la norma de una mención expresa a la naturaleza jurídica privada de las organizaciones interprofesionales, cuestión que ha sido puesta de manifiesto a lo largo de su tramitación por diversos agentes sociales y que fue incluida en algunos de los textos que se han redactado, si bien, en el último de los documentos y que constituye el objeto de consideración de este Consejo, se ha obviado.

Por ello, este Consejo propone que se incluya tal carácter en el párrafo 2 de este precepto y que, a fin de alcanzar mayor claridad y precisión en la definición que de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias andaluzas se contiene en el mismo, se sustituya por el siguiente:

***“Organización interprofesional agroalimentaria andaluza: Aquella que legalmente constituida, con carácter jurídico privado y ámbito de actuación en Andalucía, se integre por organizaciones representativas de la producción, transformación y de la comercialización y cuente con una significativa implantación en Andalucía conforme a lo dispuesto en el Artículo 7 de la presente Ley.”***

## **Artículo 3.**

Este Consejo propone una redacción más coherente con el sentido de la norma y con los objetivos perseguidos por la misma, en el sentido de considerar las finalidades contempladas en las Letras a), b), c), f), e i), como esenciales e imprescindibles para el reconocimiento de una entidad como organización interprofesional agroalimentaria andaluza, permitiendo que se contemplaran en los estatutos, todas o algunas de las demás prevista en este precepto.

## **Artículo 4.**

En la concepción del anteproyecto, las organizaciones interprofesionales son entidades de carácter sectorial, al haberse constituido para el cumplimiento de sus finalidades en relación con un determinado producto o sector agroalimentario concreto, por lo que el grado de implantación significativa establecido como requisitos para su reconocimiento como organización interprofesional, debe referirse lógicamente a ese sector o producto. Cuestión que puede resultar obvia pero que, por su carácter esencial, considera este Consejo que debe mencionarse de forma expresa en la Letra b) del número 1 del Artículo 4. ***“Representar, para uno o varios sectores o productos, un grado de implantación significativa en la producción, transformación y comercialización agroalimentaria, en los términos del Artículo 7 de la presente Ley.”***

## Artículo 6.

Este Consejo considera que, en aras de una mayor claridad de conceptos, es preciso desdoblarse el contenido de este precepto en dos independientes, de tal manera que se recogiera en un artículo la materia de los estatutos y, en otro, lo relativo a los libros de las organizaciones interprofesionales. Así mismo, entiende este Consejo necesario, regular en un artículo separado, las menciones mínimas necesarias de la escritura o acta de constitución, facilitando el ejercicio de la autonomía de la voluntad y evitando, al mismo tiempo, incluir contenidos no queridos por el legislador o contrarios al espíritu y principios inspiradores de la norma.

En todo caso, las exigencias contenidas en este precepto, en cuanto a las menciones estatutarias y a los libros de necesaria llevanza, deben serlo *“sin perjuicio de lo establecido en leyes y disposiciones especiales que regulan los distintos tipos de organizaciones.”*, toda vez que la organización interprofesional, debe respetar además de las exigencias establecidas para su reconocimiento como tal, las normas que regulan el tipo de entidad jurídica privada de que se trata.

Siendo las organizaciones interprofesionales entidades que operan sobre la base de una adecuada representación de los intereses afectados, resulta imprescindible fijar con mayor precisión y claridad los requisitos establecidos en el precepto de referencia para que cualquier entidad pueda solicitar su pertenencia a la interprofesional.

En este sentido, el Apartado g) de este Artículo no establece la referencia respecto a la que debe comprobarse los porcentajes a los que se refiere, proponiendo este Consejo, atendiendo a la distinta naturaleza y a las características propias de cada una de las ramas que integran una interprofesional, la siguiente redacción:

***“g) Requisitos para la adquisición y pérdida de la condición de miembro de la organización interprofesional agroalimentaria, garantizando la pertenencia a la misma de toda organización que acredite representar, en el ámbito andaluz, al menos al 5 por ciento de los operadores que integren la rama de la producción, o de las producciones transformadas o comercializadas en su caso.*”**

***Así mismo, se garantizará la pertenencia de toda organización de ámbito provincial que acredite representar en su ámbito territorial, al 50 por ciento de los operadores que integren la rama de la producción, o de las producciones transformadas o comercializadas en su caso, o al 20 por ciento de la producción final agraria o pesquera de Andalucía, y no se encuentre federada o confederada en otro ámbito andaluz que sea miembro de la interprofesional.”***

En relación con el Apartado j) de este precepto, este Consejo propone una nueva redacción del mismo del siguiente tenor:

***“Participación paritaria, en la gestión y el gobierno de la organización interprofesional agroalimentaria andaluza, del sector productor de una parte, a través de las or-***

***ganizaciones empresariales constituidas al amparo de la Ley 19/1977, reguladora del derecho de asociación sindical y cuyo objeto social sea la representación de los intereses exclusivamente del sector productor, y de otra, del sector transformador y comercializador, a través de las organizaciones o asociaciones empresariales en que se integren.”***

#### **Artículo 7.**

En el mismo sentido que las consideraciones formuladas en relación con la exposición de motivos y en relación con el precepto anterior, este Consejo considera necesario en la redacción del Artículo 7 del anteproyecto, una mayor concreción proponiendo a tal efecto la siguiente:

***“A los efectos de la presente Ley, se entenderá que una organización interprofesional agroalimentaria cuenta con una significativa implantación en Andalucía, cuando acredite representar, para un determinado sector o producto y en la forma que se determine reglamentariamente, al menos al 35 por ciento de los productores u operadores de las distintas ramas profesionales implicadas, que deben representar, a su vez, como mínimo al 35 por ciento de las cantidades producidas, transformadas y comercializadas en su caso.”***

#### **Artículo 8.**

Atendiendo a las consideraciones formuladas por la Asesoría Jurídica de la Junta de Andalucía, se ha optado por prescindir de toda referencia concreta a un departamento determinado de la Administración Autónoma, en relación con el desarrollo de las funciones que el texto encomienda para la tutela y control de estas entidades, a fin de garantizar la permanencia de la norma más allá de posibles reestructuraciones administrativas.

Este Consejo no participa de ese criterio, pues resta concreción a la norma que por otra parte no se vería afectada en su vigencia por un cambio de denominación o una reestructuración de los departamentos administrativos, no obstante, si la administración ha optado por este criterio debería mantenerlo en todo el texto de la norma suprimiendo la referencia a la Consejería de Agricultura y Pesca del número 2 del Artículo 8.

#### **Artículo 10.**

En la redacción dada al Artículo 10 del Anteproyecto, la propuesta de extensión de norma se configura como obligatoria para todos los acuerdos que se adopten por la organización interprofesional; considerando este Consejo que tal posibilidad debe quedar reducida a aquellos acuerdos que por su contenido y requisitos de aprobación sean susceptibles de extensión. Por ello, este Consejo propone la siguiente redacción del número 1 del Artículo 10:

***“Las organizaciones interprofesionales agroalimentarias podrán solicitar de la Consejería competente la extensión, de todas o algunas de las normas que integren los acuerdos adoptados y sean susceptibles de ello conforme a la presente Ley, al conjunto***

***de los productores y operadores del sector o producto. El acuerdo de extensión adoptará la forma de Orden. Cuando dichas normas afecten por su materia, al ámbito competencial de varias consejerías, la aprobación se realizará mediante Orden conjunta.***

En relación con el número 3 del Artículo 10 del Anteproyecto, este Consejo considera que los requisitos en él establecidos deben tener la consideración de mínimo legal, permitiendo expresamente, que los Estatutos de la entidad puedan establecer unos porcentajes superiores para los acuerdos de extensión de norma.

En todo caso, este Consejo considera necesario, que la acreditación de la representatividad se realice por la organizaciones miembros, conforme a determinados procedimientos y controles que se determinen reglamentariamente, proponiendo a tal fin, añadir la siguiente expresión al último inciso del Párrafo 3 de este Artículo: ***“.. en la forma que se establezca reglamentariamente.”***

#### **Artículo 12.**

Este Consejo considera que carece de sentido la publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de la propuesta de Resolución de extensión de norma, previamente a su redacción, por lo que sólo deben publicarse los acuerdos adoptados por la organización interprofesional y cuya extensión se ha solicitado.

En todo caso, para garantizar una mayor difusión de los acuerdos de cuya extensión se trata, facilitando la participación en el trámite de audiencia, se aconseja su publicación, además de en el BOJA, en los periódicos de mayor difusión en las provincias andaluzas.

#### **Artículo 15.**

Este Consejo aprecia ciertas lagunas en la regulación de las infracciones y sanciones contenidas en el anteproyecto, como la derivada de considerar infracción leve, el retraso injustificado en el cumplimiento de la obligación de remitir a la consejería competente la información establecida en la Ley y, no tipificar ninguna infracción consistente en la no remisión de esta información.

Por otra parte, este Consejo considera que debería preverse otros tipos de infracciones que, contemplando el supuesto previsto en la Letra f) del Apartado 3 de este precepto, pero de menor entidad económica, dieran lugar a sanciones proporcionales.

#### **Artículo 17.**

Al regular el anteproyecto de Ley que se analiza, a las organizaciones interprofesionales cuyo ámbito de actuación no exceda al de la Comunidad Autónoma Andaluza, en el ejercicio de competencias exclusivas y sin que la Ley estatal tenga carácter de norma básica, carece de sentido la remisión contenida en el mismo a las obligaciones establecidas en la Ley 38/1994, máxime cuanto se regula *in extenso* la materia de las infracciones y sanciones.

## **Artículo 19.**

El ámbito de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las Organizaciones interprofesionales agroalimentarias viene definido en función de un criterio territorial, al aplicarse a aquellas organizaciones interprofesionales de ámbito estatal o superior al de una Comunidad Autónoma, mientras que el Anteproyecto de Ley que se considera, sería de aplicación a las Organizaciones Interprofesionales cuyo ámbito territorial sea la Comunidad Autónoma Andaluza, en consecuencia y por definición, no es posible que una organización interprofesional agroalimentaria que se constituyera al amparo del anteproyecto de ley, pudiera además cumplir los requisitos establecidos en la Ley 38/1994, de 30 de diciembre. Por lo expuesto, este Consejo propone la supresión de la previsión contenida en el citado precepto.

## **Artículo 21.**

Respecto del Número 2, Letra a) de este precepto, se considera conveniente reducir el plazo máximo para la emisión del informe por parte del Consejo Andaluz de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, a fin de dar mayor celeridad a la constitución de estas entidades.

En relación con el Número 4 de este precepto, se propone la inclusión en el Consejo Andaluz de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, de las cofradías de pescadores, por ser las principales representantes del sector extractor, además de tener una importante actividad en la primera comercialización. Así mismo, se propone la sustitución de la referencia a las organizaciones de consumidores por la referencia al Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.

## **DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA**

En relación con el contenido de la Disposición Adicional Primera del Anteproyecto de Ley, este Consejo considera que la representatividad de cualquier organización, viene determinada necesariamente por la actividad de los sujetos a los que dicha organización representa, sin que pueda quedar a su arbitrio el establecimiento del ámbito de representación que ostente.

En este sentido si una determinada organización representativa de intereses colectivos agrupa a personas físicas o jurídicas cuya actividad es la de transformación de los productos para su posterior comercialización, la organización representativa debe necesariamente integrarse en la rama de la transformación en el seno de la interprofesional. Conviene poner de manifiesto, que en todo caso la terminología empleada en el anteproyecto no es correcta, ya que las cooperativas agrarias son en todos los casos un subtipo de las cooperativas de servicios que por definición no se dedican a la producción agraria, por lo que las entidades que las representen en ningún caso pueden integrarse en la rama de la producción.

En consecuencia este Consejo propone que se dé nueva redacción a la mencionada disposición adicional con el siguiente tenor:

***“A los efectos de lo previsto en esta Ley, las organizaciones representativas de las cooperativas, deberán integrarse en la rama profesional que corresponda al objeto social de las cooperativas que representen.”***

### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA**

Este Consejo considera que no procede establecer un periodo en el que se permita la constitución de organizaciones interprofesionales agroalimentarias sin acreditar el mínimo de representatividad marcado en el anteproyecto, lo que podría dar lugar a la constitución de entidades sin implantación real alguna. En consecuencia se aconseja la eliminación de la Disposición Transitoria Única.

### **DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA**

Este Consejo recomienda el establecimiento del plazo de *vacatio legis* fijado con carácter general en el Código Civil, en aras de facilitar el conocimiento de la norma por sus destinatarios con anterioridad a su entrada en vigor y en tanto no concurren circunstancias que justifiquen una reducción de esta plazo general.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado que se presentan en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas al texto del Anteproyecto de Ley que se informa.

Sevilla, a 6 de mayo de 2003

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix



## VOTO PARTICULAR

### QUE FORMULA EL CONSEJERO D. VICENTE PÉREZ GARCÍA DE PRADO, EN NOMBRE DE TODOS LOS MIEMBROS DEL GRUPO II DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA.

El Consejero que suscribe formula el presente Voto Particular en nombre del Grupo II, en relación con el Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por el que se regula el régimen de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por el Pleno del CES-A en su reunión del día de hoy, 6 de Mayo de 2003, sobre la base de las siguientes **Consideraciones:**

**PRIMERO:** Por el presente voto particular, mostramos nuestra disconformidad con la redacción dada en el Dictamen a la Observación correspondiente al artículo 7 del Anteproyecto de Ley, ya que, a nuestro entender, para la constitución de una Interprofesional Agroalimentaria no tiene por qué basarse en el % de productores, sino en el % de productos, productos transformados y comercializados en su caso.

En este sentido, la dificultad para reunir los criterios propuestos en la redacción dada a la ponencia de productos y productores, hará inviable la constitución de Interprofesionales con grado de implantación significativo.

Por otro lado, se desvirtúa el carácter de relación puramente económico de estas Organizaciones, si se combinan como requisitos el producto y los productores.

Distinto es cuando se pretenda hacer una “extensión de norma”, es decir, hacer de obligado cumplimiento a un sector los acuerdos tomados por una Organización Interprofesional. Para ello, indudablemente, sí se debe contar con un respaldo de un % mínimo de productores, aspecto que ya queda legislado en el artículo 10.

**SEGUNDO:** Por todo cuanto antecede, por el Grupo II del CES-A se propone la redacción siguiente:

#### **“Artículo 7.**

***A los efectos de la presente Ley, se entenderá que una Organización Interprofesional Agroalimentaria cuenta con una significativa implantación en Andalucía, cuando acredite representar, para un determinado sector o producto y en la forma que se determine reglamentariamente, al menos el 35% de las cantidades producidas, transformadas y comercializadas en su caso.”***

En Sevilla, a 6 de Mayo de 2003

Fdo. Vicente Pérez García de Prado





# DICTAMEN 6/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN ANDALUZ DE ORIENTACIÓN COMERCIAL

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
11 de junio de 2003*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES A LOS DISTINTOS APARTADOS DEL PLAN**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre Proyectos de Decretos, que a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el 26 de mayo de 2003, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Excm. Sra. Consejera de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, solicitando Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Andaluz de Orientación Comercial.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales de dicha institución, en la misma fecha de entrada en el Consejo.

## II. CONTENIDO

La ley 6/2002, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía, y se crea la tasa por tramitación de licencias comerciales, da nueva redacción a su Título IV que, en lo que se refiere a los grandes establecimientos comerciales, introduce la exigencia de una previa licencia comercial específica de la Administración de la Junta de Andalucía así como la aprobación del Plan Andaluz de Orientación Comercial.

De acuerdo con el Artículo 30 de la Ley, el Plan Andaluz de Orientación Comercial tiene por objeto orientar la dotación de los grandes establecimientos comerciales en Andalucía, de forma que el crecimiento de la estructura comercial se lleve a cabo de manera gradual y equilibrada, de acuerdo con la situación de la oferta y la demanda de la zona afectada, dando repuesta a las expectativas y necesidades del sector. De otro lado, el citado precepto legal establece que el Plan Andaluz de Orientación Comercial habrá de tenerse en cuenta por la Consejería competente al resolver los procedimientos relativos a las licencias comerciales de los grandes establecimientos y que en ningún caso el referido Plan contendrá la localización de los futuros grandes establecimientos.

En cumplimiento del referido precepto, el Consejo de Gobierno, en sesión celebrada el día 29 de abril de 2003, acordó la formulación del Plan Andaluz de Orientación Comercial, habiéndose elaborado el mismo por la Consejería de Economía y Hacienda, ateniéndose al contenido que se establece en el Artículo 31 de la Ley, contemplando los siguientes aspectos:

- a) La evaluación de la oferta comercial en Andalucía por zonas comerciales y sectores de actividad, así como la cuantificación de la demanda comercial por zonas y grupo de gasto.
- b) La identificación de los desajustes entre oferta y demanda en las diferentes zonas comerciales analizadas.
- c) Las medidas que posibiliten la integración de los establecimientos comerciales sometidos a licencia en la estructura comercial de la zona donde pretenden implantarse.
- d) La caracterización de las diferentes tipologías de equipamientos comerciales.

El Proyecto de Decreto, está compuesto por una exposición de motivos, dos artículos y dos disposiciones finales. Así mismo como Anexo, se recoge el documento que constituye en sí, el Plan Andaluz de Orientación Comercial.

Por el Artículo 1 se aprueba el Plan. En el artículo 2 se delimita su vigencia, que será de cuatro años, revisándose su contenido al final de dicho periodo, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 33.1 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía. En las Disposiciones Finales se faculta al titular de la Consejería de Economía

y Hacienda para dictar las disposiciones que sean necesarias en el desarrollo y ejecución del Decreto, así como se señala su entrada en vigor.

En cuanto al documento que contiene el Plan Andaluz de Orientación Comercial y que se somete al Dictamen del Consejo Económico y Social, se encuentra estructurado en los siguientes ocho Apartados:

- 1. Metodología utilizada en la elaboración.*
- 2. Caracterización de la estructura comercial minorista en Andalucía.*
- 3. Delimitación del marco de análisis oferta-demanda comercial en Andalucía.*
- 4. La evaluación de la oferta comercial en Andalucía por zonas y sectores de actividad.*
- 5. La cuantificación de la demanda comercial en Andalucía por zonas y grupos de gasto.*
- 6. La identificación de los desajustes entre oferta y demanda en las diferentes zonas comerciales analizadas.*
- 7. Medidas de integración de los establecimientos sometidos a licencia en la estructura comercial de la zona donde pretendan implantarse, tanto las encaminadas a la integración del gran establecimiento comercial en la estructura comercial preexistente, como a la dinamización de la actividad económica del área de influencia.*
- 8. Caracterización de las diferentes tipologías de equipamientos comerciales.*



### III. OBSERVACIONES GENERALES

El Consejo Económico y Social de Andalucía estima muy conveniente que, en cumplimiento del Artículo 30 de la Ley 6/2002, de 16 de diciembre, se haya elaborado por la Consejería de Economía y Hacienda el Plan Andaluz de Orientación Comercial, cuyo objetivo principal sea la identificación de los desajustes entre la oferta y la demanda comercial en las distintas zonas comerciales de la región.

Dicha valoración positiva se fundamenta en el hecho de que, en opinión del CES-A, el Plan Andaluz de Orientación Comercial puede y debe convertirse en un instrumento esencial para orientar la adopción de las medidas necesarias para el fomento de la actividad comercial de áreas insuficientemente dotadas o, por el contrario, para evitar, en otros ámbitos territoriales, la posible sobredotación de grandes establecimientos comerciales.

Igualmente, el CES-A valora de forma positiva el esfuerzo realizado para elaborar el Plan en un espacio no muy dilatado de tiempo y dar así cumplimiento al mandato contenido en el mencionado Artículo 30 de la Ley 6/2002, de 16 de diciembre. Como también considera que la estructura del Plan presentado, así como su ordenación interna, corresponde, de forma general, a las exigencias de contenido recogidas en el Artículo 31 del reiterado texto legal.

No obstante, y para que el Plan cumpla la finalidad marcada por la Ley, el CES-A considera conveniente la identificación, que debería realizar el Plan, de los desajustes entre la oferta y demanda que se detecten en determinadas zonas comerciales; lo que, sin duda, facilitaría y dotaría de transparencia a los procedimientos, que la Consejería competente deba resolver en el futuro, relativos a las solicitudes de licencias comerciales para la instalación, traslado, ampliación y cambio de actividad de los grandes establecimientos comerciales.

A este efecto, el CES-A estima que, con carácter general, el documento definitivo del Plan debería recoger con mayor claridad y precisión la metodología, conceptos, indicadores y fuentes estadísticas utilizados en la estimación de la oferta y demanda comercial y, por consiguiente, en la identificación de los desajustes existentes entre ambas.

Asimismo, se consideraría muy conveniente que, en los diferentes cuadros y gráficos que se incorporan al documento sometido a Dictamen, se señalase expresamente la fecha de la información estadística que contienen, ya que en muchas ocasiones ésta no coincide con el de la publicación o disposición de su fuente de procedencia. Esta falta de información y estas discrepancias pueden originar una relativa inseguridad acerca de la actualidad de la información suministrada así como de la pertinencia temporal de las conclusiones a que se llega a partir de tales datos. Lo contrario, esto es, la indicación precisa acerca de la fecha de los datos que se manejan, facilitaría el conocimiento del horizonte temporal contemplado en la realización de las diferentes estimaciones y permitiría fijar con precisión el periodo concreto al que se refieren los desajustes que se detectan en el Plan.

## IV. OBSERVACIONES A LOS DISTINTOS APARTADOS DEL PLAN

### 1. Metodología

En opinión del CES-A, el esquema general utilizado, tal y como se representa en el Apartado 2.1 del Plan, es esencialmente correcto, en cuanto al establecimiento de los diferentes pasos o fases del proceso de elaboración del Plan. No obstante, es posible hacer algunas observaciones de detalle a las que el documento numera como fases I a III.

En cuanto a la que el Plan llama “zonificación de Andalucía en unidades básicas de análisis”, el CES-A considera muy oportuno haber utilizado la información contenida en el “Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y estrategias”, aprobado por Decreto 103/1999, de 4 de mayo, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, en cuanto a los cincuenta y dos ámbitos territoriales definidos en tal Plan. Pese a ello, hubiera sido deseable haber incluido una justificación razonada de las ventajas que dicha elección ofrece para el diseño del Plan Andaluz de Orientación Comercial, en la medida en que la zonificación contenida en el Plan de Ordenación del Territorio obedece a finalidades más complejas y generales, no siempre coincidentes con las más concretas del Plan de Orientación Comercial.

Por otra parte, para la identificación de los desajustes entre la oferta y demanda comercial, sería conveniente que se considerase los trasvases de demanda que se producen entre zonas menos dotadas comercialmente hacia otras zonas limítrofes con ellas que cuentan con una más amplia y diversa oferta comercial.

En cualquier caso, y aunque no cumplen la necesidad de justificación que se acaba de indicar, parece más adecuado que las referencias a la zonificación así como su clasificación en razón de determinadas características (concentración de población, actividad económica, ubicación territorial, etc.) que se recogen en el Apartado 4.1 del Plan, se incluyesen en la parte primera destinada a la descripción metodológica.

Algo semejante sucede en lo que hace al punto de “Evaluación de la oferta comercial en Andalucía”, ya que, siendo correcto que se recurra a su estimación en términos monetarios, sería deseable que se indicara, en la parte metodológica inicial, el concreto procedimiento seguido para dicha valoración, así como las fuentes estadísticas utilizadas para llegar a los resultados que se manejan. Es lo que, en definitiva, se incluye, bajo un particular epígrafe metodológico en el Apartado 5.3 del Plan. A las mismas conclusiones puede llegarse en cuanto a la explicación metodológica de la fase denominada “Cuantificación de la demanda comercial en Andalucía”, que se encuentra en el Apartado 6.3 del Plan.

En definitiva, a juicio del CES-A, el Plan de Orientación Comercial ganaría en claridad si todas las consideraciones y precisiones metodológicas y estadísticas se ofrecieran al inicio del mismo, de manera agrupada, ordenada y sistemática.

## **2. Análisis de la estructura comercial minorista en Andalucía**

El Apartado 3 del documento sometido a dictamen realiza una breve y esquemática descripción comparativa de la estructura comercial minorista en Andalucía. A juicio del CES-A, dicha descripción debería ser más completa y funcional a los objetivos del Plan, manejando aquella información que mejor permita determinar los rasgos distintivos del comportamiento del comercio minorista en Andalucía, fijar con mayor precisión las previsiones acerca de su evolución futura y, en consecuencia, detectar las características de la oferta comercial, lo que constituye una de las variables esenciales en la identificación de los desajustes entre oferta y demanda.

Por otra parte, hubiera sido de enorme utilidad, en la elaboración de este apartado, el uso y la explotación de la información que sobre el sector comercial se encuentra recogida en el Directorio de Establecimientos con Actividad Económica en Andalucía del Instituto de Estadística de Andalucía, así como en el Informe sobre el Comercio, realizado por el mencionado Instituto.

## **3. Evaluación de la oferta comercial**

Aunque, como se acaba de indicar en relación con la estructura comercial minorista en Andalucía, hubiera sido también de utilidad haber recurrido a la información contenida en los documentos citados del Instituto de Estadística de Andalucía, tanto la metodología concreta utilizada como los resultados obtenidos merece, a juicio del CES-A, una valoración positiva general que los hace adecuados para la finalidad perseguida por el Plan Andaluz de Orientación Comercial. Tan sólo habría que señalar la falta de concreción de los criterios empleados para imputar la facturación a los distintos tipos de establecimientos comerciales, siendo éste un dato esencial para la estimación monetaria de la oferta comercial.

## **4. Cuantificación de la demanda comercial de Andalucía**

En opinión del CES-A, resulta muy positiva la diferenciación que realiza el documento entre la demanda comercial de la población de primera residencia, la de la población de segunda residencia, y la de la población turística o de personas hospedadas en apartamentos. Como también lo es la diferenciación entre la demanda comercial de turistas hospedados en hoteles o campings. Es igualmente valorable de forma positiva el manejo de las diferentes fuentes estadísticas utilizadas, como es el caso de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, el Censo de Población del año 2001 y el Sistema de Análisis y Estadística del Turismo de Andalucía. No obstante, el CES-A consideraría muy oportuna y necesaria la clarificación de los extremos siguientes referidos a la determinación del gasto per capita (Apartado 6.5 del documento).

- El concepto de *“Rentas netas declaradas del impuesto sobre la renta de las personas físicas”*, respecto del cual no hay ninguna indicación ni explicación más concreta de su contenido, sentido y fuente.

- El procedimiento de estimación que ha permitido obtener la Renta Familiar Disponible por habitante en cada municipio, a partir de la citada *“Renta neta declarada del impuesto”*.

- Los criterios de ponderación empleados para determinar el gasto per capita a partir de la estimación efectuada de la *"Renta familiar disponible per capita en cada municipio"*.

La falta de claridad de los conceptos anteriores dificulta la comprensión de uno de los aspectos esenciales del Plan como es el de la determinación de la demanda comercial en Andalucía, y eventualmente, puede suponer una cierta dosis de inseguridad en cuanto a la toma de decisiones basadas en el conocimiento de dicha demanda comercial.

En otro orden de cosas, en el Apartado 6.6 del documento se hace una estimación del "Gasto comercializable en Andalucía", diferenciando entre los distintos conceptos de gastos. Se trata de un concepto muy pertinente para la correcta determinación de la demanda comercial. No obstante, de la lectura del documento no es posible deducir si es éste concepto de gasto (y no el más genérico del gasto per capita) el que se utiliza. Sería necesaria, pues, una indicación al respecto; y, más aún, caso de ser el concepto de gasto per capita el manejado, sería conveniente revisar los análisis teniendo en cuenta el primer y más restrictivo (y, por lo mismo, más ajustado) concepto de gasto. O, en último caso, una justificación del por qué del uso de uno, pese a la estimación (en este caso irrelevante) del otro.

## **5. Identificación de los desajustes entre oferta y demanda en las diferentes zonas comerciales**

A los efectos de cuantificar y valorar el posible desajuste entre oferta y demanda comercial, el documento, además de utilizar la fórmula que se recoge en el Apartado 7.1, parte de la base de considerar que no existe tal desajuste cuando la desviación porcentual de la oferta respecto de la demanda comercial se encuentre entre el -15 % y el +15%. A juicio del CES-A deberían someterse a revisión estos límites, en la medida en que su fijación ofrece algunas dudas. Más concretamente, la previsión de crecimiento del gasto se sustenta en el crecimiento anual experimentado por el gasto en consumo final de los hogares españoles a precios constantes en el periodo 1995-2001, dato que suministra la fuente estadística elegida cual es la Contabilidad Nacional de España del INE.

Ahora bien, de una parte, la fuente estadística utilizada no es específica de Andalucía sino que contiene información referida al conjunto nacional. Probablemente sería más adecuado utilizar los datos sobre evolución del gasto de los hogares de Andalucía contenidos en la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares; lo que, sin duda, daría mayor precisión a la previsión de crecimiento del gasto necesaria para valorar el desajuste entre oferta y demanda de los distintos ámbitos territoriales considerados en el Plan y referidos, como es obvio, a Andalucía. De otra parte, debería revisarse el procedimiento de obtención del índice acumulativo ya que no resulta claro el valor alcanzado del 15 %, tanto si se recurre a la simple suma de la tasa anual media considerada del 3.5 %, como si, se calcula la tasa de crecimiento medio anual acumulativo a través de su fórmula habitual.

## **6. Medidas de integración de los establecimientos sometidos a licencia en la estructura comercial de la zona donde pretendan implantarse**

En el Apartado 8 del Plan se contienen una serie de indicaciones y sugerencias acerca

de las posibles medidas a adoptar para la integración del gran establecimiento comercial en la estructura comercial preexistente, y para la dinamización de la actividad económica del área de influencia. Tales propuestas son suscribibles sin dificultad, si bien, a juicio del CES-A, sería deseable una mayor concreción de la mayoría de estas posibles actuaciones. En otro caso, la falta de precisión en cuanto a líneas de actuación tales como *“adecuación al perfil de la población residente”*, *“adecuación a las características de la trama urbana”*, *“conciliación de formatos tradicionales con nuevas formulas comerciales”*, o *“dinamización de la actividad económica”*, corre el riesgo de convertirlas en meros propósitos generales, definibles más como objetivos que como medidas, las cuales deben presentar respecto de los primeros un mayor grado de especificación y practicidad.

En consecuencia, sería altamente aconsejable que las medidas recogidas se particularizaran con actuaciones concretas que, por ejemplo, permitan efectivamente conciliar los formatos tradicionales con las nuevas formulas comerciales, más allá del mero enunciado del propósito; o que, la propuesta dinamizadora de la actividad económica del área de influencia se concretara con medidas que excedieran y precisaran los propósitos, muy genéricos, de dar servicio a actividades básicas, constituir un complemento de otras actividades o integrar en las nuevas propuestas las actividades económicas principales de cada zona. Asimismo, sería conveniente que expresamente se contemplasen actuaciones tendentes al mantenimiento del empleo en las pequeñas y medianas empresas comerciales.

Por último, el CES-A estima conveniente que, en el análisis y aplicación de las diferentes medidas de integración que se propongan, así como en la valoración del impacto de los establecimientos comerciales a implantar, se tenga en cuenta la opinión de los agentes económicos directamente afectados, a través de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y las organizaciones de consumidores y usuarios. Pues, el conocimiento directo de la realidad económica y comercial que éstas poseen constituye un referente idóneo para facilitar la correcta orientación que el Plan Andaluz de Orientación Comercial persigue.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía valora positivamente la elaboración del Plan Andaluz de Orientación Comercial, correspondiendo al Consejo de Gobierno, atender en la medida de lo posible, las Observaciones planteadas en el texto del presente Dictamen; ya que con este Plan se ejecuta el mandato recogido en la Ley 6/2002, de 16 de diciembre, en lo que debe ser un instrumento de gran interés por su contribución, tanto a la transformación gradual y equilibrada de la estructura comercial de Andalucía, como a la introducción progresiva y compensada de nuevos conceptos y fórmulas comerciales, ello dentro de un marco de preservación de la integridad y vitalidad comercial de los centros urbanos.

Sevilla, a 11 de junio de 2003

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix



**DICTAMEN 7/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN DETERMINADOS ASPECTOS DEL GRUPO DE CONSEJEROS GENERALES REPRESENTANTES DE OTRAS ORGANIZACIONES EN LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS CAJAS DE AHORROS, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 63 BIS DE LA LEY 15/1999, DE 16 DE DICIEMBRE, DE CAJAS DE AHORROS DE ANDALUCÍA**

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
17 de junio de 2003*

**ÍNDICE**

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**





## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Proyectos de Decreto que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 2 de junio de 2003 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Excm. Sra. Consejera de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan determinados aspectos del grupo de Consejeros Generales representantes de otras organizaciones en la Asamblea General de las Cajas de Ahorros, previsto en el Artículo 63 bis de la ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Economía y Desarrollo de dicha Institución, con fecha 3 de junio.

## II. CONTENIDO

El Proyecto de Decreto por el que se regulan determinados aspectos del grupo de Consejeros Generales representantes de otras organizaciones en la Asamblea General de las Cajas de Ahorros, previsto en el Artículo 63 bis de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía, consta de un total de once artículos, distribuidos en dos Capítulos, más una Disposición Transitoria Única y dos Disposiciones Finales, y viene precedido de una Exposición de Motivos justificativa de los objetivos y finalidad de la promulgación de la norma.

Los 11 Artículos se estructuran de la siguiente manera:

### CAPÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES” (ARTÍCULOS 1 A 4)

En este Capítulo se establece el objeto de la Ley, que es la regulación de determinados aspectos del grupo de Consejeros Generales representantes de otras organizaciones en la Asamblea General de las Cajas de Ahorros, la forma de designación de sus miembros y la definición de lo que se entiende por “otras organizaciones”; la composición del grupo de Consejeros Generales, al que le corresponde el ocho por ciento del número total de Consejeros Generales de la Asamblea General, en tres subgrupos; el Estatuto Jurídico de los Consejeros Generales así como la celebración de los sorteos.

### CAPÍTULO II. “DISTRIBUCIÓN Y DESIGNACIÓN DE LOS CONSEJEROS GENERALES” (ARTÍCULOS 5 A 11)

Este Capítulo está estructurado en cuatro secciones:

*Sección 1ª: Consejeros Generales representantes de otras organizaciones sindicales y empresariales.*

*Sección 2ª: Consejeros Generales representantes de las organizaciones de consumidores y usuarios y del sector de la Economía Social.*

*Sección 3ª: Consejeros Generales representantes de otras entidades.*

*Sección 4ª: Documentación.*

En las tres primeras Secciones se regula la distribución y designación de los Consejeros Generales por cada subgrupo y en la sección 4ª se aborda los aspectos relativos a la documentación necesaria para la comunicación de las designaciones.

### DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA

Se establece el plazo de comunicación al Consejo de Administración de la respectiva Caja de Ahorro de los representantes designados a los efectos de la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 10/2002, que será de quince días contados a partir del siguiente al de la recepción de la comunicación del Consejo de Administración.

### **DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA**

Faculta al titular de la Consejería de Economía y Hacienda para dictar las disposiciones que sean necesarias en desarrollo y ejecución de lo previsto en el presente Decreto.

### **DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA**

Entrada en vigor del Decreto, al día siguiente de su publicación en el B.O.J.A.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

Desde el Consejo Económico y Social de Andalucía consideramos que la novedad que supone la participación de entidades de naturaleza no pública que representen intereses sociales y colectivos dentro del ámbito de actuación de la Caja de Ahorros, y que tengan acreditada su representación en algún órgano consultivo de ámbito regional, tal como se establece por Ley 10/2002, de 21 de Diciembre, por la que se aprueban normas en materia de Tributos cedidos y otras Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, resulta cercenada como consecuencia del trato igualitario que tienen en el presente proyecto normativo las representaciones de las organizaciones empresariales y sindicales, por un lado, con las de consumidores y usuarios y del sector de la economía social por otro.

Sin embargo, y como más adelante podrá comprobarse, dicho tratamiento entra en contradicción con el que el legislador ha otorgado a las diferentes representaciones de tales organizaciones en la normativa reguladora del Consejo Económico y Social de Andalucía.

La no procedencia de esta disminución de la capacidad de representatividad de las organizaciones empresariales y sindicales en el Grupo “otras organizaciones” de la Asamblea General de Cajas de Ahorros, tal como aparece en la meritada Ley 10/2002, se ve amparada y justificada, entre otros preceptos, en el Artículo 7 de la Constitución Española, del siguiente tenor literal:

*“Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. **Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.**”*

Este Artículo, correspondiente al Título Preliminar de nuestra Carta Magna, sitúa a estas organizaciones como preferenciales frente a otras, defensoras a su vez de otros intereses colectivos amparados por la Constitución en distintos lugares de su articulado.

Por otra parte, y en este mismo sentido, el primer párrafo de la Exposición de Motivos de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía expresa:

*“La Constitución Española de 1978, ya en su Preámbulo, proclama la voluntad de la Nación española de establecer una sociedad democrática avanzada y, por ello, los poderes públicos facilitaran, tal como se recoge en su artículo 9.2, la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. **Este principio en el ámbito social y económico, tiene como sujetos singulares a los sindicatos de los trabajadores y a las asociaciones empresariales, que a tenor de su artículo 7, contribuyen a la defensa y promoción de los intereses que le son propios.**”*

Con el mismo espíritu, y consecuentemente con ello, la mencionada Ley 5/1997, regula la composición del Consejo Económico y Social de Andalucía y distribuye los treinta y siete componentes del mismo (Presidencia y 36 vocales).

En dicha distribución se aprecia la proporción otorgada a los componentes de las organizaciones empresariales y sindicales con respecto al resto de las entidades con representación en el Consejo. En concreto, su Artículo 8 lo regula de la siguiente forma:

*“El Consejo Económico y Social de Andalucía está compuesto por su Presidente y 36 miembros, estos últimos agrupados de la siguiente manera:*

1. *Grupo primero: Integrado por 12 miembros en representación de las organizaciones sindicales.*
2. *Grupo segundo: Integrado por 12 miembros en representación de las organizaciones empresariales.*
3. *Grupo tercero: Integrado por 12 miembros, cuya procedencia sería la siguiente:*
  - *Dos en representación de los consumidores y usuarios.*
  - *Dos en representación del sector de la economía social.*
  - *Uno en representación de las Corporaciones Locales.*
  - *Uno en representación de las Universidades.*
  - *Seis expertos en las materias competencia del Consejo.”*

En virtud de todo lo expuesto, se aprecia una considerable contradicción entre la distribución establecida para el Grupo de “otras organizaciones” de la Asamblea General de las Cajas de Ahorros, y la contemplada, tanto por la Constitución como por la normativa reguladora de la representación en el Consejo Económico y Social de Andalucía.

Podría, incluso, argumentarse que el Proyecto de Decreto es contradictorio con la ya citada Ley 10/2002, la cual inserta en la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía un nuevo Artículo, el 63 bis, que en su Número 1 establece:

*“A efectos de la presente Ley, se entenderá por otras organizaciones aquellas entidades de naturaleza no pública que representen intereses sociales y colectivos dentro del ámbito de actuación de la Caja de Ahorros, y que **tengan acreditada su representación en algún órgano consultivo de ámbito regional de la Comunidad Autónoma de Andalucía.**”*

Para el Consejo Económico y Social de Andalucía resulta lógico considerar que el sentido que debe darse a este precepto es el de conceder el mismo porcentaje de participación a las organizaciones representativas que aquél que tengan reconocido en el órgano consultivo de referencia, y no el que viene planteado por el Proyecto de Decreto, que rompe el equilibrio establecido para el Consejo Económico y Social.

A mayor abundamiento, ha de subrayarse que dicha ruptura se produce en perjuicio de las organizaciones empresariales y sindicales, pues mientras en el CES-A cada uno

dispone de un tercio del total de representantes (con 12 Consejeros en cada Grupo), en la redacción actual del Decreto la participación de ambas organizaciones, conjuntamente, se reduce a sólo un tercio.

Mientras, por el contrario, a la economía social y a los consumidores (que tienen cada uno dos de los doce representantes del Grupo III del CES, es decir, sólo, y conjuntamente, la tercera parte de este Grupo), se les asigna en el presente Proyecto un tercio de la representación total del Grupo correspondiente a "otras organizaciones", dándoseles con ello la misma proporción que a las organizaciones empresariales y sindicales conjuntamente.

Es decir, que a cuatro representantes del CES-A se les otorga el mismo peso que a los veinticuatro correspondientes a los Grupos I y II del CES-A, integrados respectivamente por las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales.

Si, como hipótesis en este apartado, considerásemos que el Proyecto de Decreto se basa en la norma reguladora del Consejo Económico y Social de Andalucía, habríamos de señalar entonces que se produce una interpretación errónea de la misma, que podría transgredir las normas más básicas de nuestro Derecho Común en materia de aplicación de las leyes, tal como sucede, por ejemplo, con el Artículo 3. 1, del Código Civil, en el que se establece:

*"las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, **en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos**, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas."*

Por todo lo anteriormente expuesto, desde el Consejo Económico y Social de Andalucía entendemos necesario modificar la redacción actual del proyecto, estableciendo en su lugar los mismos porcentajes de participación para los Consejeros Generales representantes del Grupo "otras organizaciones" en la Asamblea General de cada Caja de Ahorros, que los dispuestos para estas entidades en la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía.

Sin perjuicio de cuanto antecede y de las Observaciones realizadas con carácter general al proyecto de Decreto, a continuación se presentan alternativamente una serie de consideraciones a determinados aspectos del articulado.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### Artículo 2.

Desde el CES-A, entendemos conveniente prever la renuncia de alguna de las organizaciones que integrarían este grupo, al objeto de que la Asamblea no se constituya con un número incompleto de miembros. A este respecto, la representación recaería en el resto de organizaciones que integran el subgrupo al que perteneciese la renunciante, al objeto de preservar el espíritu de distribución del grupo recogido en la Ley y en el presente Decreto. Esta previsión sería además similar y con el mismo objetivo que la recogida en el Artículo 62.2 de la Ley 15/1999, referida en este caso a la renuncia por parte de la Entidad Fundadora.

En consecuencia, se sugiere como Número 4 del presente Artículo 2, la siguiente redacción:

#### ***“Renuncias.***

***En el supuesto de que alguna de las organizaciones a las que correspondiese la designación de consejeros al amparo del presente decreto renunciase a dicho derecho, el porcentaje de participación que le correspondiera se repartirá entre las restantes organizaciones del subgrupo correspondiente, en la proporción de su representación en el mismo”***

Hemos de hacer constar que, en concordancia con lo que antecede, sería preciso suprimir el Apartado 4 del Artículo 2, correspondiente a la redacción que se recoge en el Proyecto de Decreto.

### Artículo 5.

Para este Consejo, la regulación de la asignación de Consejero a través del *“criterio del sorteo”*, caso de que el número total de los mismos fuese impar en el subgrupo 1º, queda totalmente abierta en la redacción actual del proyecto de Decreto.

A nuestro entender, creemos que, caso de que se tuviera que proceder a realizar dicho sorteo, en la norma no se determina cómo, quién, dónde y ante quién se realizaría el mismo. De igual manera, según el texto presentado a Dictamen, en el supuesto de que existiera un número impar de consejeros asignados para el subgrupo 1º, según el párrafo 2º de dicho Artículo, no sería posible otro tipo de asignación entre las organizaciones conformantes del subgrupo, como por ejemplo el que se estableciese un acuerdo entre partes que determinara la asignación del consejero restante, algo que entendemos podría ser posible con anterioridad a la utilización del sistema de sorteo y que no prevé la norma.

Al igual que se ha incluido en el Artículo 9, apartado 2, tercer párrafo, consideramos que el principio del sorteo debe complementarse previendo que en sucesivas renovaciones la representación recaiga en las organizaciones excluidas por el sorteo (en este caso, a efectos de asignación), de forma que se garantice el principio de paridad de forma alternativa.



En virtud de ello, consideramos conveniente añadir el siguiente párrafo al presente Artículo 5:

***“En caso de recaer el Consejero restante en las organizaciones del Grupo 1 del CES, en la siguiente renovación el Consejero restante, de mantenerse un número impar de miembros, recaerá en las organizaciones del Grupo 2, y viceversa, y así sucesivamente en las siguientes renovaciones, garantizando, en cualquier caso, un representante de cada una de las organizaciones “***

### **Artículo 6.3.**

Por lo que se refiere al Apartado 3 de este Artículo, no parece adecuado el requisito de forma exigido a las organizaciones sindicales que se establece: *“...las organizaciones sindicales, mediante escrito conjunto suscrito por todas ellas, comunicarán al Consejo de Administración los representantes designados, acompañando la documentación que se menciona en el artículo 11 del presente Decreto”.*

A nuestro entender, se establece un requisito formal -“escrito conjunto suscrito”- para la designación de los consejeros, que caso de no se produjera, o de que llegase fuera de plazo, dejaría sin poder hacer efectivo los derechos de representación que esta norma establece para las mismas en el seno del subgrupo 1º, en representación de “otras organizaciones”, en el seno de la Asamblea General.

Por ello, creemos que dicho requisito formal debería eliminarse, bastando con que se remitiera, en el plazo establecido, la comunicación al Consejo de Administración de los representantes designados por cada organización sindical, por separado, acompañado de la documentación que se menciona en el artículo 11 del presente Decreto.

Esta salvedad, por extensión, queda planteada en los mismos términos para el Apartado 4 del Artículo 6, que hace referencia a las organizaciones empresariales existentes en el seno del Grupo II del CES-A. En este sentido, otra manera de solucionar esta disfunción sería la supresión del Apartado 4 del presente Artículo, así como la inserción en los dos párrafos que componen el Apartado 3, de la expresión *“y empresariales”* a continuación de las respectivas menciones a *“las organizaciones sindicales”* que aparecen en los mismos. En todo caso, este Consejo entiende que resulta justo, conveniente y oportuno el trato equilibrado y paritario para las organizaciones empresariales y sindicales.

Y convenimos, igualmente, que también en la redacción del texto normativo ha de reflejarse dicho tratamiento, sin que parezca que lo establecido para las organizaciones sindicales se puede aplicar de manera análoga a la organización empresarial más representativa en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza, sino que, más concretamente, lo establecido resulta de igual nivel para ambas.

### Artículo 10.2.c.

En relación con la redacción dada por el Proyecto de Decreto a los Párrafos Segundo y Tercero del número 2, Apartado c) del Artículo 10, se propone la unificación de los mismos en un sólo párrafo, con la siguiente redacción:

***“Si el número de consejeros generales a elegir es menor del número de confederaciones, federaciones, asociaciones y fundaciones con derecho a designar, o en el supuesto de que fuese mayor, no siendo múltiplo del número de éstas, la designación se realizará por acuerdo del órgano consultivo correspondiente en el que estén representadas las diferentes entidades con derecho a representación”***

Con esta nueva redacción se producen dos cambios importantes. De una parte, desaparece el sorteo como método para determinar las entidades con derecho a designar, proponiéndose en su lugar que la designación se realice por acuerdo del órgano consultivo correspondiente en el que estén representadas las diferentes entidades con derecho a representación. Esta alternativa resulta, a nuestro entender, más adecuada y procedente.

En segundo lugar, la unificación de los dos párrafos del Proyecto de Decreto en uno sólo atiende a criterios de claridad y precisión, facilitándose de esta manera, por un lado la aplicación de la norma, y por otro, su correcta comprensión por parte de los destinatarios, al clarificarse su contenido.

## V. CONCLUSIONES

Por todas las consideraciones anteriormente expuestas y razonadas, desde el Consejo Económico y Social de Andalucía entendemos que resulta necesario que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía atienda las Observaciones realizadas en este Dictamen y en la medida de lo posible las incorpore, modificando así la redacción actual del proyecto de Decreto por el que se regulan determinados aspectos del grupo de Consejeros Generales representantes de otras organizaciones en la Asamblea General de las Cajas de Ahorros, previsto en el Artículo 63 bis de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía.

Muy especialmente, se hace hincapié en la necesidad de establecer los mismos porcentajes de participación para los Consejeros Generales representantes del Grupo "otras organizaciones" en la Asamblea General de cada Caja de Ahorros, que los dispuestos para estas entidades en la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía.

Sevilla, a 17 de junio de 2003

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix

En Sevilla a 18 de junio de 2003

### **Sra. Secretaria General:**

Por la presente, y conforme al procedimiento establecido en el Art.48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Andalucía, los abajo firmantes, en su condición de miembros de ese Consejo por el Grupo Tercero, proceden a formular **Voto Particular** al Dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan determinados aspectos del Grupo de Consejeros Generales representantes de otras organizaciones en la Asamblea General de las Cajas de Ahorro, previsto en el artículo 63 bis de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorro de Andalucía, y en su virtud, hacen las siguientes consideraciones:

### **1.º SOBRE LAS OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL**

Consideramos necesario suprimir el Epígrafe III (Observaciones Generales) en su integridad, al entender inadecuado el contenido del citado epígrafe del Dictamen, tanto por razones de forma y congruencia, como de fondo sobre lo expuesto.

En tal sentido, y en cuanto a los aspectos formales, esta parte debe hacer suyas las afirmaciones efectuadas por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda en la pág.30 del Informe por el que se valoran las observaciones y sugerencias recibidas en trámite de audiencia e informe en relación al proyecto de Decreto objeto de dictamen, en lo que se refiere a las formuladas por la Confederación de Empresarios Andaluces (CEA).

Según el citado informe, los aspectos planteados por CEA y prácticamente reproducidos en las Observaciones Generales de la propuesta de Dictamen recaen sobre cuestiones (las cuotas de reparto de representación entre los tres subgrupos de organizaciones de carácter no público que representan intereses sociales y colectivos) que no son dispuestas por la norma sometida al mismo, sino que vienen establecidas taxativamente por el art.63.bis de la Ley 15/99, de Cajas de Ahorro de Andalucía, que el presente proyecto de Decreto se limita a desarrollar.

Es por ello, que la observación general del dictamen no se corresponde con la norma sometida a informe, que en todo caso debe aplicar la normativa de rango superior citada, siendo inadecuado que se someta a cuestión, con tal vehemencia, aquello que no está en el ámbito del Decreto cuestionar.

En consecuencia, y ateniéndonos a la tradición de rigor, coherencia y cualificación técnica que ha presidido la actuación del Consejo Económico y Social de Andalucía en su trabajo de información y dictamen de las normas propuestas a su consideración, debemos interesar la omisión de cualquier referencia a aspecto que son del todo ajenos a la específica norma informada.

Sin perjuicio alguno de lo anterior, consideramos oportuno dar concisa respuesta a las cuestiones de fondo en que se sustenta ese inadecuado pronunciamiento contenido en la propuesta de Dictamen en tres aspectos fundamentales:

- a) El fundamento de la representatividad de las organizaciones de consumidores y usuarios comparte su rango constitucional con el de las organizaciones empresariales o sindicales, ya que se encuentran contempladas por el art.51 de nuestra Constitución, por lo que entendemos que no cabe sustentar una posible diferenciación entre unas u otras en base a tal argumento.
- b) Si bien la representatividad sindical tiene un sustento directo en la elección por los trabajadores de sus representantes, la representatividad de las organizaciones empresariales, que en modo alguno cuestionamos, tiene idéntica naturaleza que la de las organizaciones de consumidores, tal cual es la demostración pública de su capacidad de intervenir en los actos de trascendencia social y económica, su capacidad para la concertación, su presencia en órganos de participación institucional, etc. Así lo ponen de manifiesto los informes emitidos por el Consejo Andaluz de relaciones Laborales o la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social.
- c) La intervención del Consejo Económico y Social de Andalucía se requiere exclusivamente a efectos de determinar cuales son los representantes de los diferentes intereses sociales, pero, en ningún caso, para extrapolar las cuotas de participación de los diferentes agentes sociales a los Consejo de Administración de las Cajas de Ahorro.

En definitiva, resulta obvia la improcedencia de que un dictamen riguroso, coherente y técnicamente cualificado aborde aspectos que ya están determinados por una Ley emanada de la soberanía residenciada en el Parlamento Andaluz, que en su caso y momento, podría haber sido cuestionada por los procedimientos oportunos por quienes mantienen ese planteamiento.

## 2.º SOBRE LAS CONSIDERACIONES AL ARTICULADO

En el Epígrafe IV (Observaciones al Articulado), consideramos necesario que se modifique el procedimiento de designación descrito en el Artículo 8.1 del proyecto de Decreto, por cuanto, desde la aprobación del Decreto 514/1996 de 10 de diciembre, por el que se crea el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, se regula su composición y funcionamiento, dicho órgano es el que ostenta la representación y consulta de los consumidores y ostenta a su vez la representación institucional de las asociaciones y organizaciones de consumidores y usuarios en Andalucía ante la Administración y ante organismos y entidades públicos o privados de carácter autonómico.

Asimismo, debemos indicar que, conforme a la Ley reguladora del Consejo Económico y Social de Andalucía, los representantes de los consumidores y usuarios en dicho Consejo lo son a título de tales, y no en representación de sus organizaciones sino del colectivo y en función de ello se integran en el Grupo Tercero del CES con independencia de la organización a la que pertenezcan.

Por tal razón consideramos necesario que así se recoja a los efectos de establecer la posterior representación en los Consejos de Administración de las Cajas de Ahorro.

Contrariamente a lo que mantiene la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda, existe un elemento objetivo claro como es el hecho de que, por Decreto, el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, carente de personalidad jurídica propia y adscrito a la Consejería de Gobernación, ostenta la representación institucional de los consumidores andaluces en los organismos públicos o privados.

En función de ello, es igualmente incuestionable que el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, no pierde por el hecho de su composición (formado por los representantes de tres organizaciones privadas), su carácter público, integrado en la Administración Andaluza que designa al Secretario del mismo y lo dota presupuestariamente.

En definitiva, entendemos que la Administración no puede contrariar sus propios actos, cuestionando una competencia que ella misma ha otorgado ni una naturaleza jurídica público - administrativa que ella misma ha definido.

Por lo expuesto, procede y:

Solicitamos a la Secretaría General del Consejo Económico y Social de Andalucía que tenga por presentado el presente VOTO PARTICULAR a los efectos oportunos para su incorporación al Dictamen definitivo de este Consejo sobre la norma objeto de informe.

Fdo. Francisco Sánchez Legrán

Fdo. M.<sup>a</sup> Ángeles Rebollo Sanz

Consejeros del Grupo III en representación  
de los Consumidores y Usuarios

### **VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS ANTONIO ROMERO MORENO Y JUAN GARCÍA ZAFRA, EN REPRESENTACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL DEL GRUPO III DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA.**

Los Consejeros que suscriben formulan el presente **Voto Particular** en relación con el Dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan determinados aspectos del grupo de Consejeros Generales de otras organizaciones en la Asamblea General de las Cajas de Ahorros, previsto en el Artículo 63 bis de la Ley 15/1999 de 16 de Diciembre de Cajas de Ahorros de Andalucía.

Por el presente voto particular, mostramos nuestra disconformidad con el contenido de las Observaciones Generales y lo recogido en el Apartado de Conclusiones. No debemos olvidar que el Proyecto de Decreto lo único que hace es desarrollar reglamentariamente la Ley de Cajas de Ahorros Andaluza en un aspecto muy concreto, la representación de los diferentes intereses sociales a través del grupo denominado "otras organizaciones". El Decreto persigue la representación de los sectores sociales y económicos más significativos. Sin embargo, se ha introducido en el Dictamen otro valor, al transformar el criterio cualitativo de representación por el cuantitativo, además de trasladar la representación de los distintos grupos de un órgano consultivo como es el Consejo Económico y Social a los órganos decisorios y ejecutivos como son los determinados para las Cajas de Ahorros.

Se desprende de las Observaciones Generales del Dictamen, la priorización de determinados sectores sobre otros de aquellos que también recoge el Proyecto de Decreto, es más, el Dictamen se ampara en determinados artículos de la Constitución y del propio CES-A-, como si igual grado de reconocimiento no fuera otorgado a los otros sectores por la Carta Magna. Es más, en el fondo se pretende materializar aquello que no se produce en nuestra sociedad, es decir, la asunción por determinado grupo empresarial de la exclusividad en la representación de los empresarios, cuando el legislador siempre pluraliza a la hora de citar a dichas organizaciones.

Por otra parte, aunque nuestra total disconformidad la mostremos con el Dictamen, en tanto en cuanto, intenta modificar y cercenar la representación de determinados sectores en beneficio de otros, hemos de decir en apoyo del argumento expresado en el último párrafo del anterior apartado de nuestro escrito, que la Economía Social agrupada bajo la Confederación de Entidades para la Economía Social, es sin duda alguna, una realidad empresarial representativa y reconocida como tal, nos remitimos para ello a los propios datos aprobados y publicados por este Consejo en su Informe Socio Económico 2001, nuestra representación en otras Instituciones y al I Pacto Andaluz por la Economía Social firmado por la Administración Autonómica, los Sindicatos más representativos y CEPES-A-; en cuyo preámbulo se expone textualmente *"La Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía interviene en su condición de organización empresarial representativa conforme a la Disposición ADICIONAL Sexta del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, y como Confederación que integra a: Federación Andaluza de Empresas Cooperativas de Trabajo Asociado, Federación Andaluza de Empresas Cooperativas Agrarias, Federación de Cooperativas de Consumo, Empresas Cooperativas Federadas Andaluzas de Transporte, Federación Empresarial de*

*Sociedades Laborales, Asociación de Sociedades Laborales de Andalucía, Confederación de Empresas Pequeñas y Autónomas, Asociación General de Transportistas de Andalucía, Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía, Asociación de Centros de enseñanza de Economía Social y Asociación de Trabajadores Autónomos de Andalucía.”*

Por tanto, hemos de decir que como tal Organización representante de un sector empresarial, claramente diferenciado, y como Agente Social encuadrado dentro del apartado de “otras organizaciones” nos vemos representados y en la forma adecuada junto a los demás sectores que la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía contempla en su Artículo 63 bis y que se desarrolla reglamentariamente en el proyecto de Decreto en cuestión. Recogiendo la pluralidad de los grupos que aúnan intereses sociales, económicos y colectivos. Pluralidad, por tanto, sindical, de usuarios y también de los distintos sectores empresariales. Reflejo, sin duda de la existente en nuestra sociedad.

Con ello, el proyecto de Decreto, no hace otra cosa que desarrollar uno de los principios fundamentales recogido en la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía, el de considerar a éstas como patrimonio de todos los andaluces. Hecho que consideramos absolutamente oportuno y que viene a reafirmar la apuesta de la Administración por la participación de la sociedad civil vertebrada en entidades de carácter social y que orientan su actividad a la consecución de fines de interés general y público. Estableciendo este proyecto las medidas destinadas a reforzar el principio de participación a través de todos los estamentos sociales. Para ello, el gobierno andaluz ha acertado al contemplar en la distribución de los Consejeros. Al igual que acierta, con la Ley al pretender modernizar el sistema financiero andaluz, favoreciendo una dimensión más adecuada al cumplimiento de sus fines y una mayor implicación en el desarrollo socioeconómico de la Comunidad Autónoma. Recogiendo en los principios generales de la misma y, por primera vez, objetivos de interés público como el fomento del empleo, el apoyo a sectores productivos y la protección y mejora del medio ambiente.

Por tanto,

**PRIMERO.-** El Apartado III “Observaciones Generales” debiera haber quedado redactado de la siguiente forma:

***“ Desde el Consejo Económico y Social de Andalucía consideramos que la novedad que supone la participación de entidades de naturaleza no pública que representen intereses sociales y colectivos dentro del ámbito de actuación de las Cajas de Ahorros, y que tengan acreditada su representación en algún órgano consultivo de ámbito regional recogido en el Proyecto de Decreto, objeto de este Dictamen, refuerza el principio de participación de la sociedad civil, favoreciendo una dimensión y composición más adecuada de sus órganos de dirección para el cumplimiento de sus fines y una mayor implicación en el desarrollo socioeconómico de Andalucía”.***

**SEGUNDO.-** Con respecto al **Apartado IV “Observaciones al Articulado”** mostramos nuestra disconformidad por no ver recogida la aportación que en su día se hizo a la Comisión de Trabajo, referida al Artículo 8, Apartado 2 del Decreto, referido a la desig-



nación de Consejeros Generales del subgrupo 2º del sector de la economía social, indica literalmente lo siguiente: *“...serán designados conjuntamente por las federaciones de cooperativas y sus asociaciones anónimas laborales que, en virtud de su pertenencia al Consejo Andaluz de Cooperación o su representatividad en el sector respectivamente, hayan designado a sus representantes en el grupo tercero del Consejo Económico y Social de Andalucía, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación reguladora este Consejo”*.

Entendemos que el espíritu del Decreto es, tal como hemos expuesto en la introducción, recoger la representación de grupos que aúnan intereses sociales, económicos y colectivos. No debe haber la menor duda que la representatividad del sector se engloba dentro de CEPES-Andalucía y, aun reconociendo que el Decreto a la hora de establecer el mecanismo de designación se remite a lo dispuesto para la composición del Consejo Económico y Social de Andalucía, entendemos que ha quedado un poco desfasada dicha fórmula, ya que la Economía Social: Cooperativas (agrararias, de trabajo asociado y de consumidores), Sociedades laborales (limitadas y anónimas), Centros de enseñanza de la Economía Social, Autónomos, ... esta englobada dentro de CEPES-Andalucía.

Por tanto, su redacción en el primer párrafo de dicho apartado debiera quedar:

***“Los Consejeros Generales correspondientes al sector de la economía social serán designados por la Confederación más significativa de Andalucía en virtud de su representatividad en el sector”***.

**TERCERO.-** Por último, el Apartado V “Conclusiones”, sencillamente huelga su contenido por las consideraciones expuestas en el primer apartado de este Voto Particular y debiera ser suprimido del Dictamen. Es más, pudiéramos concluir que se realiza en él una encendida defensa de los intereses, de una forma legítima por supuesto, de determinados sectores de este Consejo Económico y Social, pero menoscabando los de otros, ya que distorsiona a nuestro entender, tanto el sentido y espíritu como el contenido de la Ley de Cajas y del propio Decreto en cuestión, al pretender con la intervención del Consejo transponer las cuotas de participación de este órgano consultivo a unos órganos de otra naturaleza y cometidos, como son los de las Cajas de Ahorros, cuando en realidad el Dictamen sólo debiera participar de su opinión en el sentido de valorar la idoneidad de la representación, no en su cuantificación.

Fdo. Antonio Romero Moreno

Fdo. Juan García Zafra

Consejeros Grupo III





# DICTAMEN 8/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA ATENCIÓN RESIDENCIAL A PERSONAS MAYORES EN LOS CENTROS DEPENDIENTES DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
23 de septiembre de 2003*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Leyes que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 17 de julio de 2003, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito del Excmo. Sr. Consejero de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía, solicitando, la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la atención residencial a personas mayores en los centros dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Políticas Sociales de dicha Institución, con fecha 3 de septiembre de 2003.

## II. CONTENIDO

Este Proyecto de Decreto obedece a la autorización que el legislador daba al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en la Disposición Final Primera de la Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores en Andalucía, para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la citada Ley.

En este sentido la norma va a regular la atención residencial a personas mayores en los Centros dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía y cuyo objetivo se dirige a mejorar su calidad de vida, proporcionándoles el nivel de cuidados adecuados a su necesidad, preservando su autonomía personal, promoviendo hasta donde sea posible la permanencia en el hogar y posibilitando actuaciones que den soporte a los cuidados que proporcionan sus familiares, de tal forma que el ingreso en el centro residencial no sea la única alternativa para cubrir la insuficiencia o carencia de apoyo familiar.

El Proyecto de Decreto consta de 15 Artículos, una Disposición Transitoria Única, una Disposición Derogatoria Única y dos Disposiciones Finales. La regulación abarca los objetivos y ámbitos siguientes:

**ARTÍCULO 1. "OBJETIVO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN"**

**ARTÍCULO 2. "ATENCIÓN RESIDENCIAL"**

**ARTÍCULO 3. "CLASIFICACIÓN"**

**ARTÍCULO 4. "ACCESO A LA ATENCIÓN RESIDENCIAL"**

**ARTÍCULO 5. "PRESTACIONES ALTERNATIVAS A LA ATENCIÓN RESIDENCIAL"**

**ARTÍCULO 6. "BENEFICIARIOS"**

**ARTÍCULO 7. "PROCEDIMIENTO"**

**ARTÍCULO 8. "ELECCIÓN DE CENTRO"**

**ARTÍCULO 9. "INCORPORACIÓN AL CENTRO"**

**ARTÍCULO 10. "PERÍODO DE ADAPTACIÓN"**

**ARTÍCULO 11. "COMISIÓN TÉCNICA DE EVALUACIÓN DE USUARIOS"**

**ARTÍCULO 12. "RESERVA DE PLAZA"**

**ARTÍCULO 13. "TRASLADO"**

**ARTÍCULO 14. "PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE USUARIOS"**

**ARTÍCULO 15. "PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS EN LA FINANCIACIÓN"**

**DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA.** Modificación del Artículo 11 del Decreto 141/1999, de 8 de junio de la Inspección de los Servicios Sociales de Andalucía.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA.** Procedimientos anteriores.

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA.** Derogación normativa.

**DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA.** Desarrollo normativo.

**DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA.** Entrada en vigor.



### III. OBSERVACIONES GENERALES

Realizamos una valoración, en términos generales, positiva del Proyecto de Decreto. No debemos olvidar en ningún caso que toda actuación pública en este sentido debe significar un fortalecimiento de los pilares de las políticas de bienestar social, y principalmente de aquellas que van dirigidas hacia nuestros mayores. Desde este Consejo Económico y Social de Andalucía, se ha pretendido incorporar propuestas en aras de la mejora general del Decreto.

Tal como ya se recogió en el Dictamen elaborado por este Consejo sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan los ingresos y traslados de personas con discapacidad en centros residenciales y centros de día, consideramos muy adecuada la definición establecida para “unidad de convivencia” (Art. 6.3).

También poner de manifiesto la dilatación temporal excesiva entre la publicación de la Ley 6/1999, de atención a las personas con discapacidad en Andalucía y el desarrollo normativo de la misma, del que forma parte este Proyecto de Decreto, máxime si tenemos en cuenta la importante tarea que tiene encomendada el desarrollo de esta norma, y más cuando la Ley fijaba el plazo de un año desde su entrada en vigor, que era a los tres meses de su publicación, para que se desarrollaran determinados preceptos de la misma.

Aunque el Proyecto de Decreto se prevé como desarrollo de la Ley 6/1999 y en su Exposición de Motivos se menciona a esta última y se recuerda que en ella se contiene el catálogo de derechos y deberes de los usuarios de los centros y servicios de atención a las personas mayores –aplicable por ello a la atención residencial que ahora se regula– ello no parece suficiente. A efectos de una mayor y mejor información de los interesados y de los organismos encargados de la aplicación de la norma, sería muy conveniente que el articulado del Decreto contuviese una remisión expresa a la mencionada materia tal como aparece regulada en la citada Ley 6/1999.

Por último llamar la atención sobre el título del Proyecto de Decreto “Por el que se regula la atención Residencial a las personas mayores en los centros dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía”, en este sentido se quieren realizar dos observaciones, por un lado la necesidad de que el mismo haga referencia a los centros Concertados, y que con el título actual pudiera entenderse como excluyente y contradictorio con lo establecido en el art.1 donde se incluyen a “Entidades Públicas y Privadas que tengan plazas financiadas por ella”.

Entiende a su vez este Consejo, que es necesario definir de forma clara y precisa que tipo de dependencia han de tener las “Entidades Públicas y Privadas”, con respecto de la administración de la Junta de Andalucía, así como la capacidad de ésta en la gestión y control de las plazas concertadas. La segunda observación se realiza sobre la ausencia de regulación referente a “la atención residencial” que el borrador de Decreto solo contiene en su título y no en su articulado.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### Artículo 1.

Reiterar lo recogido en las observaciones generales sobre la necesidad de definir la dependencia y capacidad de la Administración de la Junta de Andalucía con aquellos centros “ajenos” con los que se tengan plazas concertadas, debiéndose, a su vez, establecer criterios diferenciados para cuando un centro es financiado o cofinanciado en la totalidad de sus plazas de aquel que lo sea solo en parte de las mismas.

### Artículo 2.

Se considera necesario determinar cómo se acredita *“cuando no fuera posible su permanencia en el hogar familiar, ni siquiera proporcionándoles otras prestaciones de atención social”* atendiendo a lo cual, se propone la siguiente redacción al precepto, en conexión con lo dispuesto en los Artículos 3 a) y 6.1 c) del proyecto normativo:

***“La atención residencial tendrá por finalidad facilitar a las personas mayores alojamiento y convivencia, mediante una asistencia integral y profesional, en un Centro de forma continuada, cuando no fuera posible su permanencia en el hogar familiar, por carecer de él, ser insuficiente o concurran circunstancias personales que impidan su permanencia en el mismo, incluso proporcionándoles otras prestaciones de atención social.”***

### Artículo 3.

Consideramos poco adecuada la terminología “personas válidas”, que por exclusión podría entenderse que las no comprendidas en este apartado son calificadas como *inválidas o inútiles*, con el contenido peyorativo que pudiera deducirse de ello, teniendo en cuenta el segmento de población al que se dirigen estas medidas y la especial sensibilidad existente ante estas expresiones. Por lo cual se estima más correcta para este apartado la siguiente redacción:

***“a) Atención a las personas que pese a tener un grado de autonomía suficiente, carecen de hogar familiar o no pueden permanecer en el mismo por razones de maltrato u otras circunstancias de carácter excepcional.”***

### Artículo 5.

En el Artículo 5.3, debería distinguirse que prestaciones alternativas de carácter especializado ofrecerá la Administración de la Junta de Andalucía y que prestaciones, sin dicho carácter se ofrecerán a través de los servicios sociales comunitarios.

### Artículo 6.

A la vez que resaltamos de forma positiva la equiparación que se hace entre “cónyuge” y “pareja de hecho”, estimamos que la actual redacción puede inducir a equívocos, por lo

que se considera conveniente definir los derechos que asisten al acompañante y determinar el régimen de contraprestaciones que le sería de aplicación.

#### **Artículo 7.**

Aún valorando positivamente que el Apartado 2 de este Artículo recoja la posibilidad de que “circunstancias de urgencia social” permitan un tratamiento diferenciador, y por tanto una discriminación positiva, consideramos conveniente que los criterios que han de regular tanto el procedimiento de acceso a la atención residencial y los criterios de evaluación de las solicitudes (Apartado 1), como las “circunstancias de urgencia social” (Apartado 2), no se realice por una norma de rango inferior. Debería ser en este Decreto donde se estableciese una regulación mínima, orientando y encuadrando esas normas de rango inferior, sin perjuicio de su desarrollo por estas últimas.

#### **Artículo 8.**

Consideramos necesario regular de forma clara la situación en la que quedaría una persona que rechace la alternativa ofrecida por la Administración de la Junta de Andalucía en el caso de no existir vacante en el centro solicitado. Desde nuestro punto de vista no debería ser considerada de igual manera el rechazo a una plaza en un centro alternativo en la misma ciudad, o entorno cercano, que el rechazo a una plaza que suponga el desarraigo de la persona solicitante.

#### **Artículo 11.**

Se propone añadir un nuevo apartado a este Artículo. Siendo el contenido del Apartado d) el siguiente:

***“Intervenir y elevar propuesta a los órganos competentes, en todas las situaciones de los usuarios que regula este Decreto”.***

Y el actual Apartado d) “Cualquiera otra que reglamentariamente se determine”, pase a ser el e).

#### **Artículo 14.**

Se propone la modificación del Punto c) por el siguiente texto: ***“Por modificación de las circunstancias que dieron lugar al ingreso residencial”***, expresión más acorde con el objeto del Decreto.

Se propone la modificación del Punto g) por el siguiente texto: ***“Falseamiento u ocultación de datos, exceptuándose los casos en que por error se haya consignado algún dato incorrecto”.***

En cuanto al Apartado 2 de este mismo Artículo, se propone sustituir la actual redacción por ésta: ***“En caso de resultar acreditada alguna de las circunstancias anteriores y previa***

***audiencia del interesado o de su representante legal, la Comisión Técnica de evaluación de usuarios propondrá al titular de la Delegación Provincial de Asuntos Sociales la baja en el Centro. En cualquier caso, la propuesta de baja en el Centro deberá ir acompañada de una alternativa que asegure que el afectado no quede sin amparo social.”***

#### **Artículo 15.**

Sobre el contenido y estructura de este Artículo se propone que el mismo pase a denominarse **“Sistema de financiación”** y que dispusiera de un solo Apartado; mientras que los Apartados 2 y 3 pasaran a formar parte de un nuevo **Artículo 16** que se denominaría **“Aportación de los Usuarios”**.

Por otra parte el Apartado 2 es demasiado genérico y poco preciso, quedando indeterminado quien es competente para determinar la aplicación de bonificaciones y los criterios por los que han de regirse las mismas. Sería conveniente que éste Decreto estableciese los criterios que han de tenerse en cuenta para su aplicación, así como el órgano responsable de la toma de decisión.

#### **DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA**

Este Consejo considera conveniente que se incluya una referencia temporal para el desarrollo y ejecución de lo establecido en este Decreto.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen y en la medida de lo posible incorporarlas al Proyecto de Decreto que en él se contiene.

Sevilla, a 23 de septiembre de 2003

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix





# DICTAMEN 9/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL COMITÉ ANDALUZ PARA LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
23 de septiembre de 2003*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**





## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Ley que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 5 de septiembre de 2003, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Excmo. Sr. Consejero de la Presidencia de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen, por la vía de urgencia, sobre el Anteproyecto de Ley de creación del Comité Andaluz para la Sociedad del Conocimiento.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación de dicha Institución, en la misma fecha de entrada en el Consejo.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley de creación del Comité Andaluz para la Sociedad del Conocimiento consta de un total de 14 Artículos y tres Disposiciones Finales. Vienen precedidos de una Exposición de Motivos. El contenido de la norma es el siguiente:

### ARTÍCULO 1. "CREACIÓN"

El Anteproyecto le otorga al Comité autonomía orgánica y funcional y lo adscribe a la Consejería de la Presidencia.

### ARTÍCULO 2. "FUNCIONES"

Establece que la finalidad de este Comité es la de facilitar la incorporación de Andalucía a la Sociedad del Conocimiento y relaciona las funciones concretas del mismo.

### ARTÍCULO 3. "COMPOSICIÓN"

Lo integran el Presidente y nueve vocales con la asistencia de un Secretario. El periodo de designación será de cinco años.

### ARTÍCULO 4. "CONTROL PARLAMENTARIO"

Se produce antes de la designación de los miembros, teniendo el Parlamento derecho de veto.

### ARTÍCULO 5. "PARIDAD"

Se fija en un cuarenta por ciento la representación mínima de cada género.

### ARTÍCULO 6. "CESE DE LOS MIEMBROS"

Establece los supuestos de cese de los componentes del Comité.

### ARTÍCULO 7. "FUNCIONAMIENTO"

En Pleno o en las Comisiones de Trabajo que se acuerden.

### ARTÍCULO 8. "EL PLENO"

Define su composición y competencias.

### ARTÍCULO 9. "EL PRESIDENTE"

Relaciona sus funciones.

#### **ARTÍCULO 10. "EL SECRETARIO"**

Describe sus funciones.

#### **ARTÍCULO 11. "RETRIBUCIONES DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ"**

Establece el derecho a percibir indemnizaciones por diversos conceptos, así como a percibir cantidades anuales que compensen su dedicación. El cargo de Presidente puede ser retribuido conforme a lo que establezca el Consejo de Gobierno.

#### **ARTÍCULO 12. "RECURSOS ECONÓMICOS"**

Los que se consignan en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma.

#### **ARTÍCULO 13. "MEDIOS MATERIALES Y HUMANOS"**

Le dota de este tipo de medios conforme a lo que se establezca en la relación de puestos de trabajo.

#### **ARTÍCULO 14. "ESTATUTOS"**

Define su contenido e indica que serán aprobados por el Consejo de Gobierno.

#### **DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA. Constitución efectiva**

En tres meses deben nombrarse a los miembros del Comité y aprobarse los Estatutos por el Consejo de Gobierno.

#### **DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA. Desarrollo y ejecución**

Autorización para el desarrollo de la Ley al Consejo de Gobierno.

#### **DISPOSICIÓN FINAL TERCERA. Entrada en vigor**

Al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El Consejo Económico y Social comparte con el Consejo de Gobierno la necesidad de impulsar y aprovechar al máximo las posibilidades que se le abren a Andalucía, a través de la adaptación de la sociedad andaluza a la nueva era digital, favoreciendo el cambio cultural y poniendo los avances tecnológicos al servicio de todas las personas, para lograr una mayor calidad de vida y equilibrio social y territorial y la generación de mayor valor y riqueza en nuestra economía.

El CES de Andalucía cree que el texto del Anteproyecto debe dejar claro que el órgano que se pretende crear tendrá autonomía orgánica y funcional, lo que deberá mantener a lo largo de todo el articulado, evitando las contradicciones que se detectan en el proyecto de norma, y que son especialmente patentes en los artículos dedicados a las cuestiones presupuestarias y de personal. Consideramos, también, que la creación de un órgano formado por profesionales y expertos con un componente sólo de carácter tecnológico, puede ser útil como una herramienta más, pero no exclusiva, ya que no se puede llegar a un desarrollo pleno de la Sociedad del Conocimiento sin tener en cuenta las opiniones, apreciaciones y valoraciones de los componentes sociales y económicos que conforman la sociedad andaluza, cuando este conglomerado es el que tiene que construir la Sociedad del Conocimiento.

Por lo que, en primer lugar, creemos necesario incluir dentro de los expertos y profesionales propuestos en el anteproyecto a aquellas personas de reconocido prestigio en áreas sociales, laborales y de los derechos sociales. En segundo lugar, y utilizando los mecanismos legales pertinentes, sería recomendable establecer una vía de participación de los agentes sociales y económicos que complemente y complete las apreciaciones de este Comité.

Valoramos positivamente la intención de los legisladores en cuanto a conseguir la paridad entre hombres y mujeres en el Comité. Sin embargo, para completar el buen trabajo, el texto debería intentar utilizar un lenguaje no-sexista.

Estimamos que se debería reflejar en la Exposición de Motivos el compromiso demostrado por los agentes sociales y económicos en el desarrollo de la Sociedad del Conocimiento, lo cual se ha concretado tanto en los acuerdos de concertación, como en los diferentes órganos de participación en los que están representados.

Con todas las matizaciones y aportaciones que hemos hecho en las observaciones generales y que continuamos en las observaciones al articulado, nuestra valoración sobre la oportunidad del Anteproyecto de Ley que se nos presenta es favorable.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### Artículo 1.1. “Creación”

Consideramos que este artículo en el que se establece la creación del Comité Andaluz para la Sociedad del Conocimiento, deja sin definir sus características básicas, como son, la naturaleza jurídica del órgano, su grado de vinculación con el Consejo de Gobierno, así como, la vinculación de este a los informes, evaluaciones y propuestas emanadas del Comité.

### Artículo 3.1. “Composición”

Consideramos que el número de componentes que propone el anteproyecto de ley es insuficiente, creemos que sería conveniente aumentarlo al objeto de intensificar la participación de los diferentes expertos, y facilitar la creación y participación en las Comisiones. Proponemos que en el texto de la ley se recoja que: **“El Comité para la Sociedad del Conocimiento estará integrado por el Presidente y un máximo de 15 Vocales”.**

### Artículo 3.2.

Nos parece que las áreas recogidas en el texto del anteproyecto para seleccionar a los expertos están demasiado sesgadas hacia las áreas tecnológicas olvidando las áreas sociales, laborales y del consumo, es decir las relacionadas con el bienestar social, que en definitiva es el objetivo último de la Sociedad del Conocimiento. Por todo ello, proponemos:

- 1.º Que se incluyan dentro de los perfiles de profesionales y/o investigadores, los relacionados con los servicios y derechos sociales, del trabajo, de los usuarios y consumidores, y de los ciudadanos en general.
- 2.º Que incluya un nuevo punto en el artículo con criterios de selección tendentes a garantizar una composición multidisciplinar y equilibrada entre perfiles.
- 3.º Que en aras de una mayor participación de la sociedad la Ley debería establecer mecanismos de consulta, previos a la propuesta de los integrantes del Comité, a las entidades más representativas de los agentes sociales y económicos.
- 4.º Que para facilitar la participación de investigadores, en el apartado a), se debería añadir “o sector privado”.
- 5.º Que la designación de los miembros del Comité se efectúe por un periodo de 4 años.

### Artículo 3.3.

Consideramos que el Secretario debería ser personal adscrito exclusivamente al propio Comité, al objeto de garantizar la autonomía orgánica y funcional, establecida en el artículo 1.

#### **Artículo 4. “Control Parlamentario”**

Entendemos que tal como se establece el derecho de veto por parte del Parlamento, órgano eminentemente político, puede tener consecuencias disuasorias para personas de relevante prestigio, y por lo tanto influir de forma negativa en la configuración y nivel de este Órgano, por lo que proponemos que el mecanismo de control parlamentario tenga un carácter positivo.

#### **Artículo 6.1. “Cese de los Miembros”**

Consideramos que los calificativos de incapacidad e indignidad son imprecisos e incluso pueden tener connotaciones discriminatorias, por lo que sugerimos que se redacte el precepto de forma mas sistemática, concretando estos supuestos.

#### **Artículo 12. “Recursos económicos”**

En concordancia con lo ya manifestado, de que se trata de un órgano con autonomía orgánica y funcional, su dotación de funcionamiento se debería cubrir con las partidas que se consignen en su correspondiente sección presupuestaria.

#### **Artículo 13.1. “Medios materiales y humanos”**

Creemos que sería necesario establecer en el texto un compromiso para dotar de personal administrativo suficiente al Comité, añadiendo detrás de **“Personal administrativo”** el calificativo **“suficiente”**.

#### **Artículo 13.2.**

La expresión **“eventual”** referida a los trabajadores de la administración pública no parece la mas adecuada, ya que este calificativo se refiere a un tipo de contrato, mientras que el artículo parece hacer referencia a traslados de personal entre administraciones, por lo cual creemos mas adecuado sustituir la expresión anterior por **“con carácter transitorio”**.

#### **Disposición Final Tercera**

Sería conveniente establecer un plazo de *vacatio legis* razonable para que todos los sujetos implicados conozcan la norma y, en segundo lugar, para que puedan iniciar los trámites de adaptación a ella. Por ello convendría su adecuación al artículo 2.1 del Código Civil, que establece un plazo de 20 días, desde la publicación en el Diario Oficial correspondiente, en este caso el BOJA.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas al Anteproyecto de Ley de creación del Comité Andaluz para la Sociedad del Conocimiento.

Sevilla, a 23 de septiembre de 2003

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDLUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix





# DICTAMEN 10/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE APRUEBAN MEDIDAS FISCALES Y ADMINISTRATIVAS

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
8 de octubre de 2003*

## ÍNDICE

- I. ANTECEDENTES**
- II. CONTENIDO**
- III. CONSIDERACIÓN PREVIA**
- IV. OBSERVACIONES GENERALES**
- V. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**
- VI. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por el que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Ley que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de materias económicas y laborales.

En este sentido, el día 12 de septiembre de 2003 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Excm. Sra. Consejera de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, solicitando emisión de Dictamen por el procedimiento de urgencia sobre el Anteproyecto de Ley por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Economía y Desarrollo de dicho Institución, en la misma fecha de entrada en el Consejo.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley en su Exposición de Motivos, reconoce que la misma contiene medidas fiscales y administrativas no relacionadas directamente con el contenido propio de la Ley de Presupuestos, sin embargo en cuanto instrumento necesario para el cumplimiento de los objetivos de política económica reflejados en esta, justifica su inclusión en un texto independiente como norma complementaria de carácter legal.

La Ley consta de 44 Artículos, distribuidos en tres Títulos, relativos a “Tributos cedidos”, “Tributos propios” y “Medidas administrativas”, completándose con una disposición adicional, una transitoria y dos disposiciones finales. El articulado se distribuye de la siguiente forma:

### TÍTULO I. “TRIBUTOS CEDIDOS” (ARTÍCULOS 1 A 10). Dos Capítulos.

El **PRIMER CAPÍTULO** está dedicado a diversas normas de ordenación de diferentes tributos cedidos, dividiéndose a su vez en cuatro secciones:

- En la Sección primera, se establecen dos nuevas deducciones de la cuota íntegra autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, una por adopción de hijos en el ámbito internacional y la otra para sujetos pasivos con discapacidad.
- En la Sección segunda, se establece, en relación con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, una reducción autonómica para cónyuges y parientes directos, que sean residentes en la Comunidad Autónoma, por herencias de patrimonios no superiores a 500.000 euros; siempre que la base imponible del sujeto pasivo sea igual o inferior a 125.000 euros y su patrimonio preexistente no supere los 402.678,11 euros.
- En la Sección tercera, en relación al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en su modalidad de Actos Jurídicos Documentados, establece un tipo de gravamen reducido del 0,3 % para las Sociedades de Garantía Recíproca con domicilio social en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Por último, en la Sección cuarta, en relación con la Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar, se disminuye la cuota fija de determinadas máquinas recreativas.

En el **CAPÍTULO SEGUNDO**, se aprueban una serie de normas de gestión tributaria que afectan a determinadas obligaciones formales de suministro de información tributaria relacionadas con el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados, y el Impuesto sobre la Venta Minorista de Determinados Hidrocarburos.

### TÍTULO II. “TRIBUTOS PROPIOS” (ARTÍCULOS 11 A 32). Seis Capítulos.

En el **CAPÍTULO I** se establece una bonificación en las tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía por la utilización de medios telemáticos para su presentación y pago, con el fin de fomentar la utilización de los mismos.

En el **CAPÍTULO II** se crea una nueva tasa por expedición de tarjetas vinculadas al sistema de tacógrafo digital.

El **CAPÍTULO III** contempla la creación de la tasa por la acreditación de actividades de formación continuada de profesiones sanitarias.

El **CAPÍTULO IV** establece la creación de la tasa por la solicitud de autorización de ensayos clínicos y de estudios postautorización observables para medicamentos de uso humano.

El **CAPÍTULO V** determina la modificación de la cuota tributaria de la tasa por expedición de títulos académicos y profesionales.

Por último, en el **CAPÍTULO VI** se introducen diversas modificaciones relacionadas con la tasa por servicios administrativos sobre la propiedad intelectual.

### **TÍTULO III. “MEDIDAS ADMINISTRATIVAS” (ARTÍCULOS 33 A 44).** Siete Capítulos.

El **CAPÍTULO I**, relativo a medidas presupuestarias y de control, aborda la modificación de los Artículos 40 y 79 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En el sentido de, por un lado, permitir la incorporación automática al estado del Presupuesto del ejercicio siguiente de toda clase de transferencias finalistas; y, por otro, introduciendo un nuevo apartado referido a la organización de la Intervención General de la Junta de Andalucía.

En el **CAPÍTULO II** se introducen dos disposiciones en materia de contratación administrativa, cuyo objetivo es contribuir al fomento de la integración laboral de las personas con discapacidad.

En el **CAPÍTULO III**, con el objetivo de adaptar las normas sobre contratación administrativa a las directivas comunitarias, se dispone la aplicación de la regulación en materia de preparación y adjudicación de los contratos de obras, suministros, y consultoría y asistencia y de los servicios, para todas aquellas empresas y entidades vinculadas o dependientes de la Junta de Andalucía que, sea cual sea su naturaleza jurídica, tengan la condición de “poder adjudicador”. Así mismo, se dispone la aplicación de las normas previstas en los Artículos 112 y 115 de la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, relativas al procedimiento de reintegro de subvenciones y ayudas públicas, a las subvenciones concedidas por el Instituto de Fomento de Andalucía.

En el **CAPÍTULO IV** se adoptan medidas en materia de expropiación forzosa, en el sentido de que se produzca la declaración implícita de urgente ocupación de los bienes y adquisición de derechos, cuando el procedimiento afecte a proyectos de infraestructuras hidráulicas de abastecimiento de agua, saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas, y de encauzamiento y defensa de márgenes y riberas en áreas urbanas de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El **CAPÍTULO V** introduce modificaciones a dos Artículos de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública, relacionadas con la fórmula de cálculo de las retribuciones que deban computarse por días naturales o correspondan a pagas extraordinarias cuando el periodo de servicios prestados sea inferior a seis meses. Asimismo, se establece la modificación de un artículo de la Ley 7/1996, de 31 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, relacionado con la fórmula de cálculo del valor de la hora aplicable en determinadas deducciones a practicar en las retribuciones de los funcionarios.

En el **CAPÍTULO VI** se establece la realización de un informe preceptivo de evaluación de impacto de género en la tramitación de todos los Proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno. De otra parte, se dispone que los órganos colegiados consultivos y de asesoramiento de la Administración de la Junta de Andalucía deberán contemplar en su creación, modificación o renovación, una composición con participación paritaria de mujeres y hombres.

Finalmente, en el **CAPÍTULO VII** se modifica el régimen sancionador de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 100/2003, de 2 de junio.

#### **DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA**

Se modifica el plazo de resolución y notificación del procedimiento sancionador en materia de carreteras.

#### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA**

Establece el régimen de aplicable a los procedimientos administrativos iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley.

#### **DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA**

Autoriza al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley.

#### **DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA**

Establece como fecha de entrada en vigor de la Ley el 1 de enero de 2004, aplicándose a los hechos imposables realizados a partir de dicha fecha.

### III. CONSIDERACIÓN PREVIA

El presente Dictamen del CES-A se realiza al texto del Anteproyecto de Ley remitido por la Excm. Sra. Consejera de Economía y Hacienda al Consejo Económico y Social de Andalucía, con fecha 12 de septiembre de 2003, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre. En opinión del citado Consejo la inclusión de nuevos preceptos en el texto del Anteproyecto con posterioridad a la emisión del presente Dictamen podría vaciarlo de contenido al haber sido emitido teniendo en consideración un texto incompleto. Además, podría generar también la no deseable circunstancia de que el texto posterior contuviera materias de índole socioeconómica que no habrían sido conocidas por el CES-A en el momento procedimentalmente oportuno.

Por este motivo, el Consejo entiende necesario, en defensa de la efectividad de su propia tarea legalmente establecida, prevenir al legislador sobre esta posible práctica, ya que, de producirse posteriores inclusiones en el texto remitido, o modificaciones de relevancia sobre lo ya dictaminado, el presente Dictamen perdería parte de su razón de ser y de su utilidad.



## IV. OBSERVACIONES GENERALES

El Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas remitido al CES-A responde a la técnica legislativa propia de las llamadas “Leyes de Acompañamiento”, que se aprueban simultáneamente y por igual procedimiento que la propia de Presupuestos y sobre cuya pertinencia y adecuación, en cuanto práctica legislativa, este Consejo ya ha tenido ocasión de pronunciarse en años anteriores.

La utilización de esta técnica normativa pone muchas trabas al preceptivo periodo de información pública, y sobre todo, hace inviable el que podría considerarse el trámite parlamentario ordinario, necesario para aprobar normas de trascendencia para el desarrollo socioeconómico de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Una adecuación procedimental que el CES-A considera indiscutible en razón del mayor tiempo disponible, del mejor conocimiento público y de la posibilidad del contraste de pareceres que el mismo propicia. No ha sido así, como ya ha sucedido en años anteriores, en lo que respecta al Anteproyecto que ahora se somete a Dictamen del Consejo.

Por este motivo, el CES-A entiende, reiterando opiniones ya emitidas en anteriores ocasiones, que la utilización del procedimiento de urgencia y la vinculación del anteproyecto a la peculiar dinámica, consultiva y parlamentaria, de la propia Ley de Presupuesto debería limitarse a aquellos casos o materias cuya condición lo haga plenamente justificable.

Lo que acaba de decirse encuentra refrendo en el propio texto del Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen. En efecto, en él, junto a preceptos que podrían entenderse estrechamente vinculados a las previsiones de tipo presupuestario y que, en consecuencia, hacen justificada su inclusión en un Anteproyecto de la naturaleza del que ahora se dictamina, se encuentran otras previsiones o conjuntos normativos de muy diversa condición, naturaleza, fundamento e intenciones.

Y, entre ellas, algunas que ni siquiera tienen una trascendencia económica o presupuestaria; lo que evidencia esa falta de conexión con la norma presupuestaria anual y, en consecuencia, su discutible encaje en una Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, desvirtuando la función, aceptada sólo con las cautelas propias que se derivan de esa necesaria e imprescindible conexión, que se asigna, tanto por la propia norma como por la doctrina jurisprudencial, a las Leyes de esta naturaleza e intención.

Por otra parte, y si una, entre otras muchas, de las manifestaciones del derecho constitucional de participación de los ciudadanos en las cuestiones públicas es la posibilidad de tener un fácil conocimiento y un acceso informativo fluido a las tareas que desempeñan los órganos constitucionales, la heterogeneidad del contenido del Anteproyecto de Ley, con la dispersión normativa que ello necesariamente conlleva, tampoco facilita a los ciudadanos afectados el seguimiento, no tanto del trámite de aprobación sino, sobre todo, de las consecuencias normativas de la misma y de la incidencia de tales reformas en sus respectivas esferas jurídicas individuales. Con la consecuencia, en opinión del CES-A, de un posible impacto negativo sobre la seguridad jurídica.

En tercer lugar, el Consejo entiende que todo Anteproyecto de Ley de medidas vinculado funcionalmente a la anual Ley de Presupuestos, en cuanto sometido a consulta, debería ir acompañado, por razones derivadas de su complejidad y de su indudable impacto económico, de una pertinente Memoria Explicativa, donde se justifique y razone de manera suficiente la necesidad de llevar a cabo cada una de las propuestas que se pretendan introducir, así como la idoneidad de los medios previstos para alcanzar tales fines.

De la misma forma y por razones semejantes, el Anteproyecto de Ley debería ir igualmente acompañado de una Memoria Económica en la que se cuantifique de manera adecuada, clara y suficiente, los efectos de las medidas previstas.

Por estas últimas razones, el CES-A considera que hubiese sido más pertinente que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía hubiese acordado la remisión del expediente completo, y en especial las Memorias Económica y Explicativa que acompañan a todo Anteproyecto normativo; y más aún en el caso de una Ley de esta naturaleza, dada su complejidad y trascendencia.

Lo anterior, unido a la falta de documentación ya señalada supone una importante limitación en el alcance del Dictamen emitido, por lo que expresamente debemos hacer la salvedad de que la ausencia de comentarios en relación con algunos de los contenidos del articulado de la norma no implica necesariamente la conformidad con los mismos.

## V. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

EL Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen se encuentra precedido de una Exposición de Motivos. Pese a su relativa amplitud, el CES-A entiende que dicha Exposición de Motivos no cumple de forma adecuada la función que se encomienda a estas justificaciones de la iniciativa normativa. Más en concreto, el Consejo habría valorado de forma positiva el que se hubiera explicado con mayor detalle y profundidad, los fundamentos de las distintas modificaciones normativas que se incorporan al articulado. Por el contrario, la redacción actual de la Exposición de Motivos impide conocer, con el necesario alcance, los objetivos, las causas, y los argumentos en que se sustenta la propuesta.

### TÍTULO I. “TRIBUTOS CEDIDOS”

#### CAPÍTULO I. NORMAS DE ORDENACIÓN

##### *Sección 1.ª Impuesto sobre las rentas de las personas físicas*

#### **Artículo 1. “Deducciones por adopción de hijos en el ámbito internacional”**

El Artículo establece deducciones para adoptantes en el ámbito internacional con la finalidad de atenuar los elevados costes que normalmente suponen estos procedimientos. Aunque el CES-A considera oportuno el objetivo de facilitar este tipo de adopciones que se persigue con las medidas propuestas, estima, en cambio, que por la reducida cuantía de la deducción su efectividad práctica puede ser muy escasa. Asimismo, por su carácter de deducción en el IRPF difícilmente impulsaran los procedimientos de adopción internacional que se pretenden fomentar. En consecuencia, el CES-A considera que estas medidas serían probablemente más efectivas si se articularan a través de ayudas directas a los sujetos pasivos que se pretenden favorecer.

En todo caso, al poseer la Comunidad Autónoma de Andalucía capacidad normativa en el ámbito fiscal, sería muy deseable que ésta se utilizase, de forma más intensa, como un complemento amplificador y potenciador de la más genérica política familiar. Como es sabido, otras Comunidades Autónomas ejercen esta capacidad normativa, mediante deducciones por nacimiento de hijos o por familia numerosa, en cuantías superiores a las vigentes en Andalucía. El presente Anteproyecto de Ley de medidas fiscales y administrativas podría haber sido, en opinión del CES-A, una buena oportunidad para igualar el tratamiento fiscal, en estas materias, de los residentes en Andalucía con el de los de otras Comunidades.

#### **Artículo 2. “Deducción por sujetos pasivos con discapacidad”**

Cualquier medida, como la que ahora se propone, que se establezca a favor de los discapacitados es juzgada positivamente por el CES-A. Sin embargo, la cuantía de la de-

ducción prevista sólo alcanza los cincuenta euros; lo que, sin duda, ha de considerarse muy reducida y de una eficacia práctica igualmente pequeña. Es discutible que los efectos favorables que la deducción en examen pudiera tener sobre el tratamiento fiscal del discapacitado beneficiario, vaya a suponer una aportación cuantitativamente relevante respecto de las cargas económicas y sociales que estas personas soportan.

La deducción sólo se aplica en los casos en que el propio discapacitado es el sujeto pasivo del impuesto. Lo que excluye del beneficio, aunque sea tan escaso como se ha puesto de manifiesto en el párrafo anterior, a las unidades familiares y a los sujetos pasivos que tengan a su cargo a una persona discapacitada; lo que, sin duda, constituye una carga económica para tales núcleos familiares, tanto mayor cuanto más alto sea el grado de incapacidad. Por tanto, para el CES-A hubiera sido deseable que esta deducción se aplicara tanto a los sujetos pasivos del impuesto que estuvieran afectados por la discapacidad, como a los sujetos pasivos de quienes dependan económicamente tales personas, incrementando las deducciones existentes.

Por último, aunque la deducción se limite a los sujetos discapacitados, en términos generales y no sólo estrictamente laborales, como así se desprende de la remisión de este Artículo al Art. 148 de la Ley General de la Seguridad Social, el carácter uniforme del beneficio, independiente del grado de incapacidad, es en opinión del CES-A poco adecuado, ya que no establece diferencias entre los grados de incapacidad, siendo así que las dificultades de todo tipo, incluidas las económicas, que sufren los discapacitados se incrementan, sin duda, a la par que el grado de incapacidad. La previsión de un beneficio económico gradual, relacionado con el nivel de la incapacidad, quizás hubiera sido, en opinión del Consejo, más correcta.

## *Sección 2.ª Impuesto sobre sucesiones y donaciones*

### **Artículo 3. “Reducción autonómica para cónyuge y parientes directos por herencias de patrimonio no superiores a 500.000 euros”**

Los sujetos pasivos afectados por esta medida son efectivamente los de renta media-baja por lo que el CES-A estima oportuno la introducción de medidas fiscales que intenten beneficiar a este colectivo.

Pese a ello, el CES-A, considera que sería conveniente modificar este artículo, pues su actual redacción resulta algo confusa, imprecisa y de difícil comprensión. Es cierto que, cuando se manejan normas técnicamente complejas, y que forman parte de un conjunto normativo más amplio, resulta casi inevitable la remisión de unas a otras, como una forma de simplificar el texto y ahorrar repeticiones. No obstante, la inclusión de hasta cuatro remisiones normativas en el texto del artículo lo convierte en un precepto poco diáfano. Lo que, como en todas las situaciones en las que la claridad y precisión normativas quedan afectadas, podría dar lugar a una situación de inseguridad jurídica tanto respecto del contribuyente como del aplicador de la norma.

A juicio del CES-A, la actual redacción del penúltimo párrafo del artículo no es lo suficientemente precisa al estar formulada de manera incompleta, ya que ésta reproduce

los mismos requisitos que deben concurrir en el sujeto pasivo para la obtención de la reducción, con independencia de que el patrimonio del causante sea inferior o superior a 500.000 euros. Asimismo, la redacción del último párrafo del artículo, resulta confusa, no quedando claro si este se refiere a una reducción de la base imponible hasta alcanzar el 100% de la misma, en función del límite cuantitativo a que se refiere el Apartado c).

Por otro lado, el Grupo II del CES-A es de la opinión que mantener la regulación actual dada a este impuesto por la Junta de Andalucía, incluida la modificación prevista en el presente Anteproyecto de Ley, significaría una mayor carga fiscal y, por tanto, una situación de desventaja comparativa para los ciudadanos y empresas de nuestra Comunidad, en un contexto generalizado de supresión gradual del mismo por parte de las demás Comunidades Autónomas de España.

Por ello, este grupo solicita la supresión para 2004 del mencionado impuesto en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Un impuesto que además recae sobre patrimonios que tributaron en el momento de su obtención o generación.

#### *Sección 4.ª Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar*

##### **Artículo 7. “Tipos tributarios y cuotas fijas”**

El sector del juego de Andalucía se encuentra desde hace años en una situación de estancamiento, sometido a una alta presión fiscal, que ha provocado una notable pérdida de competitividad en las empresas que se dedican a estas actividades, teniendo consecuencias negativas para la actividad empresarial y el empleo

Por otra parte, estando estas actividades incardinadas en el sector de Turismo y Ocio, el CES-A considera que deberían arbitrarse medidas presupuestarias, al igual que para las actividades turísticas y de ocio, de las que podrían beneficiarse las empresas, tales como subvenciones para modernizar los equipos e instalaciones, o fundaciones que reviertan en una mejora de imagen, por citar dos ejemplos. Se trataría de una forma de establecer una mínima correspondencia entre la aportación de estas actividades a los ingresos autonómicos y el apoyo que puedan recibir de la administración autonómica.

Por todo lo anterior, el CES-A solicita una reducción de la presión fiscal a la que se encuentran sometidas estas actividades y, en cualquier caso, que anualmente se deflacten los tramos de la base imponible a la que se le aplican los diferentes tipos de gravamen establecidos en la tasa fiscal sobre el juego, al objeto de no incrementar la presión fiscal sobre el sector por un mero efecto inflacionista, así como eliminar el efecto del recargo autonómico sobre la tasa fiscal sobre el juego.

También, se solicita la supresión del impuesto sobre el bingo, implantado en el año 2000 con la finalidad de ayudar a paliar el déficit presupuestario del referido ejercicio, y que, pese a ello, sigue manteniéndose en la actualidad.

## CAPÍTULO II. NORMAS DE APLICACIÓN DE LOS TRIBUTOS CEDIDOS

### Sección 3.ª Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos

#### Artículo 10. “Declaración anual informativa”

Una vez más, a pesar de lo positivo de la medida que se pretende adoptar con este artículo, el CES-A entiende, sin embargo, que quizás no sea el Anteproyecto de Ley el lugar más adecuado para materializarla. La inclusión de una norma como la presente, puramente instrumental, puede considerarse una manifestación más de la discutible técnica normativa utilizada, como ya se ha puesto de manifiesto en el contenido de las anteriores “Observaciones Generales”.

## TÍTULO II. “TRIBUTOS PROPIOS”

### CAPÍTULO I. BONIFICACIÓN EN LAS TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA POR LA UTILIZACIÓN DE MEDIOS TELEMÁTICOS PARA SU PRESENTACIÓN Y PAGO

#### Artículo 11. “Bonificación en las tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma por la utilización de medios telemáticos para su presentación y pago”

Aun tratándose de una estimable intención de fomentar el uso de medios telemáticos en el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los ciudadanos, el CES-A considera que la cuantía de la bonificación es muy reducida, estimando que hubiese sido más correcto fijar un porcentaje, o, al menos, una cierta graduación entre las distintas tasas y precios existentes y la bonificación aplicable.

Para la más correcta comprensión de éste artículo hubiese sido conveniente contar con la debida Memoria Explicativa en la que se especificarán los criterios que han determinado la cuantía de la bonificación establecida en las tasas.

Ya que si la cuantía fija establecida como deducción, corresponde al coste estimado del servicio dejado de prestar por parte de la Junta de Andalucía, consecuencia de realizar la solicitud y pago de las tasas mediante la utilización de medios telemáticos, resultando por lo tanto dicho coste independiente del importe de la cuota a pagar, carecería de oportunidad el comentario realizado en el párrafo anterior.

### CAPÍTULO II. TASA POR LA EXPEDICIÓN DE TARJETAS VINCULADAS AL SISTEMA DE TACÓGRAFO DIGITAL

#### Artículo 12. “Creación”

El reciente Reglamento (CE 1360/2002 y anexo 1b) aprobado por la Comisión Europea obliga al uso del tacógrafo digital para todos los vehículos comerciales de nueva matricu-

lación a partir de junio de 2004 y con una carga a partir de 3,5 toneladas, así como para autocares con más de nueve asientos. Esto supone ciertamente un avance tecnológico que permite ampliar la calidad y la seguridad del transporte, si bien este instrumento hace más complejos los procesos de conducción y de gestión empresarial.

Por este motivo, el CES-A considera que su implantación y uso obligatorio debiera facilitarse, y en ningún caso gravarse, como se pretende realizar en el Anteproyecto de Ley, con tasa alguna.

En todo caso, la instauración de este nuevo tributo por parte de la administración autonómica andaluza debiera tomar como referencia, para determinar el importe de la cuota, la cuantía de veinticuatro euros establecida por el Comité Nacional de Transportes.

### **CAPITULO III. TASA POR ACREDITACIÓN DE ACTIVIDADES DE FORMACIÓN CONTINUADA DE LAS PROFESIONES SANITARIAS**

#### **Artículo 17-22.**

Parece ser que la fijación de esta tasa en el Anteproyecto de Ley se deriva de la aprobación del Decreto 203/2003, de 8 de julio por el que se regula el procedimiento de acreditación de las actividades de formación continuada de las profesiones sanitarias. Debido, a la falta de una definición clara del concepto de formación continuada de los profesionales sanitarios, en el citado Decreto y en el Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen, se desconoce que tipo de formación se pretende gravar con esta tasa. Por tanto, el CES-A estima que debería suprimirse esta tasa por los problemas que se derivan de la indefinición de las actividades afectadas.

### **TÍTULO III. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS**

#### **CAPÍTULO II. MEDIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN**

##### **Artículo 35. “Adjudicación a empresas que contraten personas con discapacidad”**

El CES-A estima muy loable las medidas que fomenten la incorporación y permanencia de los discapacitados al mercado de trabajo. La calidad de esa incorporación, sin embargo, depende en gran medida de las características del contrato de trabajo y de su duración. Por ello, el Consejo considera que debería tenerse en cuenta no sólo el número de trabajadores discapacitados en la plantilla de la empresa en el momento de acreditar su solvencia técnica en los procedimientos de contratación, sino también a la permanencia de estas personas discapacitadas al menos durante la duración del contrato que le ha sido adjudicado por la Administración Autonómica.

Por otra parte, el CES-A considera conveniente la posibilidad de incluir en este artículo un mecanismo incentivador similar que prime a las empresas que mantengan o creen empleo en Andalucía.

### **Artículo 36. “Reserva de contratos a Centros y entidades de carácter social”**

La medida incluida en este artículo por la que se reserva un porcentaje de contratos adjudicados a Centros Especiales de Empleo podría ser de difícil aplicación práctica, dada la exigencia de la inscripción registral, sobre todo referida a las entidades sin ánimo de lucro que tengan por objeto la integración laboral de las personas con discapacidad. Lo que a la postre puede dificultar excesivamente la adjudicación de los contratos. Por ello el CES-A propone la supresión de este Artículo. O, en su caso, una modificación transitoria, hasta tanto el requisito registral pueda cumplirse de manera ágil, en el sentido de adoptar al respecto una medida similar a la recogida en el Artículo 35, es decir, que en igualdad de condiciones a la hora de adjudicar se prefiera a centros de estas características y entidades de carácter social.

De continuar el Artículo, en opinión del CES-A, deberían incluirse también en estas reservas de contratos a la entidades sin ánimo de lucro que tengan por objeto la integración laboral de los colectivos con riesgos de exclusión social. Así como, que se señalasen los criterios o causas por los que el Consejo de Gobierno puede modificar el porcentaje de reserva establecido en el artículo.

### **Artículo 37. “Sometimiento a la legislación administrativa de contratos de entidades vinculadas o dependientes de la Junta de Andalucía”**

A juicio del CES-A, sería conveniente que se estableciese con claridad a qué se hace referencia exactamente con la expresión “entidades vinculadas o dependientes de la Junta de Andalucía”, ya que el referente ampliator utilizado (la expresión “cualquiera que sea su naturaleza jurídica”), unido a la identificación de tales entidades como titulares del “poder adjudicador” (pese a su definición en las normas comunitarias), puede llevar a confusión y a cierta inseguridad jurídica en cuanto a las entidades afectadas.

Una adaptación de esos parámetros a la realidad de esas entidades en la Comunidad Autónoma podría ser conveniente, aunque no se acuda a una enumeración nominal y sí a una relación de supuestos.

Más concretamente, de considerarse incluido el IFA, debería tenerse en consideración los posibles perjuicios que podrían ocasionarse a su actuación y a las empresas y entidades privadas que de él dependen, pues al participar en el tráfico mercantil con sujeción a las normas administrativas verían su actuación y funcionamiento fuertemente afectados.

Por otra parte, la Ley 13/ 2003, de 23 de mayo, ha creado e incorporado un nuevo tipo de contrato a los establecidos en la Ley de Contratos de la Administraciones Públicas, el contrato de concesión de obra pública, modalidad que no recoge el artículo 37 del Anteproyecto de Ley. Por lo cual, el CES-A considera necesaria su inclusión, sobre todo dada la repercusión que este tipo de contrato tendrá en el ámbito de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, en especial en la adjudicación de las obras públicas.



## CAPÍTULO V. MEDIDAS EN MATERIA DE FUNCIÓN PÚBLICA

### **Artículos 40. “Liquidación de derechos económicos por días y cálculo de la paga extraordinaria en determinados supuestos”**

### **Artículo 41. “Cálculo del valor hora aplicable a la deducción de retribuciones”**

Las modificaciones introducidas en los Arts. 40 y 41 del Anteproyecto, en la medida en que sustituyen divisores estándares, anteriormente recogidos tanto en la Ley de Ordenación de la Función Pública como en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 1996, por divisores reales, para el cálculo, tanto de los derechos económicos devengados por días, como de las pagas extraordinarias y como del valor hora aplicable en la deducción, tienen un efecto negativo sobre las cuantías a percibir por los funcionarios públicos afectados.

En efecto, el sustituir el divisor estándar de 180 días, para el cálculo de las pagas extraordinarias, por 182 o 183 días, según los años y los períodos semestrales considerados, provoca un valor diario de la retribución más bajo; algo semejante sucede en la sustitución del divisor de 30 días por el número real de días del mes de que se trate (en mayor proporción, de 31 días). A juicio del CES-A, y en razón de las consecuencias negativas de las modificaciones, considera conveniente su supresión.

## CAPÍTULO VI. MEDIDAS EN MATERIA DE GÉNERO

### **Artículo 42. “Informe de evaluación del impacto de género”**

Con respecto a este artículo y al siguiente, hemos de reiterar lo ya señalado anteriormente en el apartado de “Observaciones Generales” en relación con el uso inadecuado de la técnica legislativa de la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, con funciones prácticas de acompañamiento a la Ley de Presupuestos.

Algo que alcanza una especial trascendencia en los temas referidos a las acciones que son instrumento de las políticas de igualdad. Una materia como la señalada justifica una regulación más completa, ordenada y sistemática, más allá de la adición, en una norma de medidas fiscales y administrativas, de un par de artículos de tan dispar contenido como el que exige un informe evaluador acerca del impacto de toda norma en la cuestión del género, y el que impone la paridad en los órganos consultivos y de asesoramiento de la Administración autonómica.

En todo caso, el CES-A estima que se deberían recoger en el artículo los criterios básicos que deben inspirar el informe de evaluación del impacto por razón de género.

A la vez que propone que, del mismo modo que se contempla la necesidad de un informe de evaluación de impacto por razón de género en la tramitación de Proyectos de ley y de reglamentos, se propone la inclusión de un trámite similar en un informe de evaluación de impacto en la generación de empleo y de la actividad económica.

Dicha proposición deriva de la importancia que para la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene la consecución del pleno empleo (Artículo 12.3.1º del Estatuto de Autonomía), sin desconocer por ello la que también tiene la consecución de la efectiva igualdad entre el hombre y la mujer andaluces (Artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía).

#### **Artículo 43. “Composición paritaria de órganos consultivos y de asesoramiento de la Junta de Andalucía”**

En cuanto a la redacción que se propone en el Anteproyecto de Ley, no parece lógico que el legislador intente condicionar la creación, modificación o renovación de los órganos colegiados consultivos y de asesoramiento de la Administración de la Junta de Andalucía a la existencia de una paridad puramente cuantitativa, ni tampoco que pretenda limitar o condicionar la libertad de las organizaciones participantes en estos órganos a la hora de designar sus representantes.

De lo contrario, podría darse la circunstancia de que la efectiva conformación de la representación de una organización en un órgano consultivo o de asesoramiento pudiera verse mermada o imposibilitada porque ésta no contara con la proporción exigida de hombres y mujeres, en igualdad de condiciones y con capacitación, competencia y preparación idóneas para ser sus representantes.

Pese a lo dicho, de forma contradictoria con la identificación de la igualdad con la paridad cuantitativa, en el párrafo segundo del mismo Art. 43, la paridad dejar de ser de aplicación obligatoria, al establecer que: *“A tal efecto, ambos sexos estarán representados por, al menos, un 40 por 100 de los miembros que no sean designados en función del cargo público que desempeñen”*.

Se trata de una excepción que parece justificarse sobre la presunción de que las personas designadas para un cargo público lo han sido en función de su competencia, capacidad o preparación, cualidades éstas que lo hacen idóneas para el desempeño del cargo. De esta forma, la actual redacción del Artículo 43 hace primar la idoneidad y capacitación de las personas sobre una posible exigencia de paridad. Este mismo razonamiento es el que, a nuestro entender, debería aplicarse también con respecto a la composición de los órganos consultivos y de asesoramiento de la Administración de la Junta de Andalucía.

#### **Así, con el Artículo 9.2 de la Constitución Española como trasfondo, el Artículo 12 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su Apartado primero, establece que:**

*“La Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitará la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social”*.

Según lo anterior, resulta preciso buscar la armonización entre los principios que incentivan y propician la igualdad de oportunidades con la necesaria idoneidad exigible a

los representantes de cada una de las organizaciones integrantes de los órganos de participación, así como con el respeto y la garantía de la libertad de cada organización para designar sus representantes en función de los acuerdos adoptados por sus respectivos órganos de gobierno, en virtud de sus propios y legítimos criterios.

Por consiguiente, el CES-A solicita la supresión de este Artículo del Anteproyecto de Ley, y la remisión de esta medida a la elaboración de un texto normativo específico sobre la materia que se dirija, como se recoge en la Exposición de Motivos del presente Anteproyecto de Ley, al “fomento de la igualdad real y efectiva de las mujeres, eliminar cualquier forma de discriminación y fomentar la participación de las mujeres en la vida social, cultural y económica dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

## **CAPÍTULO VII. MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN SANCIONADOR DE LA LEY 2/1989, DE 18 DE JULIO, POR LA QUE SE APRUEBA EL INVENTARIO DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE ANDALUCÍA Y SE ESTABLECEN MEDIDAS ADICIONALES PARA SU PROTECCIÓN**

### **Artículo 44. “Infracciones y sanciones”**

Con la redacción propuesta de los Apartados 26.1 e) y 26.2 c) se eliminan las excepciones que existen en la normativa actual donde se prohíbe igualmente la instalación de los elementos a que se refieren los dos apartados citados, exceptuando, sin embargo, de esa prohibición *“los contemplados en el plan de uso publico y los autorizados por la Agencia de Medio Ambiente”* (actual Consejería de Medio Ambiente).

De eliminar estas excepciones, podría restringirse la posibilidad de realizar las instalaciones descritas en los Espacios Naturales Protegidos, lo que impediría el desarrollo de algunas actividades que requieren este tipo de “elementos artificiales” en los espacios naturales protegidos, como son la ganadería y las actividades de ocio, ya que no se contemplaría en el ordenamiento jurídico ningún procedimiento de autorización. Debe recordarse que la protección de espacios naturales no debe ser incompatible con el desarrollo económico y social sostenible de sus poblaciones y las de su entorno.

En opinión del CES-A, no es adecuada la utilización a estos efectos del concepto jurídico “suelo no urbanizable” que pertenece al ámbito urbanístico y que está definido en la legislación urbanística como un suelo en el que concurren determinadas circunstancias que lo hacen merecedor de una especial protección, o un suelo que es considerado inadecuado para el desarrollo urbano por el planeamiento urbanístico. Este régimen no impide que en el suelo no urbanizable se puedan realizar instalaciones y desarrollar actividades autorizadas por la normativa de aplicación, por ejemplo las instalaciones necesarias en las explotaciones agrícolas.

Por otro lado, la redacción propuesta podría provocar una no deseable situación de desorden e incoherencia jurídica, dada la descoordinación que podría producir la aplicación de conceptos urbanísticos en la legislación medioambiental, costas, aguas, etc, pues ésta, al entender del CES-A, se basa en la equiparación errónea del concepto suelo no urbanizable con el de suelo protegido desde la perspectiva medioambiental.

Por ello, el CES-A solicita una nueva redacción a estos apartados que incluyesen, nuevamente, estas excepciones:

**26.1 e): “La instalación, en suelo no urbanizable que forme parte de alguno de los espacios objeto de protección espacial de la presente Ley o esté sujeto a algún régimen especial de protección ambiental conforme al artículo 46.1 b) y c) de la LOUA, de elementos artificiales de carácter permanente o temporal cuyo desmontaje por medios ordinarios no produzca daño al terreno o no exija restauración, excepto los contemplados en el Plan de Ordenación y de Uso y Gestión y los autorizados por la administración competente en materia de medio ambiente”**

**26.2 c): “La instalación, en suelo no urbanizable que forme parte de alguno de los espacios objeto de protección espacial de la presente Ley o esté sujeto a algún régimen especial de protección ambiental conforme al artículo 46.1 b) y c) de la LOUA, de elementos artificiales de carácter permanente o temporal cuyo desmontaje produzca daño al terreno o exija restauración, excepto los contemplados en el Plan de Ordenación y de Uso y Gestión y los autorizados por la administración competente en materia de medio ambiente”**

Así mismo sería conveniente completar el Artículo 26 1 c) con la expresión **“que en todo caso deberán estar debidamente señalizados”**.

## VI. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las Observaciones presentadas en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas al Anteproyecto de Ley por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.

Sevilla a 8 de octubre de 2003

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix





# DICTAMEN 11/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY GENERAL DE FISCALIDAD ECOLÓGICA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
22 de octubre de 2003*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**





## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Ley que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 26 de septiembre de 2003, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Excm. Sra. Consejera de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley General de Fiscalidad Ecológica. La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a las Comisiones de Trabajo de Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y de Economía y Desarrollo de dicha Institución, en la misma fecha de entrada en el Consejo.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley General de Fiscalidad Ecológica, se encuentra estructurada en un Título Preliminar y cuatro Títulos más, completándose con cinco Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y cuatro Disposiciones Finales. Viene precedida de una Exposición de Motivos justificativa de los objetivos y finalidad de la promulgación de la norma, dictada al amparo de la Constitución Española, y del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en virtud de las cuales se fundamenta la potestad de la Comunidad Autónoma de Andalucía para establecer y exigir tributos propios y para adoptar medidas en materia de protección del medio ambiente.

La norma se encuentra estructurada de la siguiente forma:

### TÍTULO PRELIMINAR. “DISPOSICIONES GENERALES”

#### CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES (ARTÍCULOS 1.1 A 1.3)

Este Capítulo establece el objeto, la finalidad y los instrumentos de la Ley.

#### CAPÍTULO II. PRINCIPIOS DE LA FISCALIDAD ECOLÓGICA (ARTÍCULOS 2.1 A 2.6)

Se regula los principios que van a regir la implantación de las figuras impositivas.

#### CAPÍTULO III. DISPOSICIONES COMUNES DE LOS TRIBUTOS MEDIOAMBIENTALES (ARTÍCULOS 3.1 A 3.11)

Aborda la naturaleza, compatibilidad, régimen jurídico, conceptos y definiciones propios de la disciplina ambiental, las exenciones subjetivas, incompatibilidad de beneficios, la afectación de los ingresos, competencias para la aplicación de los impuestos, reclamaciones contra los actos, lugar, forma de pago, y las infracciones y sanciones en materia tributaria.

### TÍTULO I. “TASAS PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE”

#### CAPÍTULO I. TASA PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN (ARTÍCULOS 11.1 A 11.4)

En este Capítulo se establece cual es el hecho imponible, los sujetos pasivos, la cuota tributaria, el devengo y la forma de pago, de esta tasa.

### TÍTULO II. “INSTRUMENTOS DE FISCALIDAD DEL AIRE”

#### CAPÍTULO I. IMPUESTO SOBRE EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA (ARTÍCULOS 21.1 A 21.17)

En él se regula el objeto y finalidad del impuesto, el hecho imponible, sujeto pasivo y responsable solidario, la base imponible, los regímenes de estimación de la base, la base

liquidable, cuota íntegra, las deducciones, la cuota líquida, el periodo impositivo, la declaración-liquidación, los pagos fraccionados y obligaciones formales.

### **TÍTULO III. "FISCALIDAD DEL AGUA"**

#### **CAPÍTULO I. IMPUESTO SOBRE VERTIDOS A LAS AGUAS LITORALES (ARTÍCULOS 31.1 A 31.16)**

En este Capítulo se regula el objeto y finalidad del impuesto, el hecho imponible, los supuestos de sujeción, el sujeto pasivo y responsable solidario, la base imponible y los regímenes de determinación de la misma, el tipo impositivo, la cuota íntegra, las deducciones, la cuota líquida, el período impositivo y el devengo, la declaración-liquidación, los pagos fraccionados y las obligaciones formales.

### **TÍTULO IV. "FISCALIDAD DE LOS RESIDUOS"**

#### **CAPÍTULO I. IMPUESTO SOBRE DEPÓSITO DE RESIDUOS RADIOACTIVOS (ARTÍCULOS 41.1 A 41.13)**

Este Capítulo establece el objeto, el hecho imponible, los sujetos pasivos, la base imponible, la cuota y tipo de gravamen, la repercusión del impuesto, el devengo y la declaración-liquidación del mismo.

#### **CAPÍTULO II. IMPUESTO SOBRE DEPÓSITOS DE RESIDUOS PELIGROSOS (ARTÍCULOS 42.1 A 42.13)**

Este Capítulo establece el objeto, el hecho imponible y su lugar de realización, los supuestos de no sujeción, las exenciones, los sujetos pasivos, la base imponible, la cuota tributaria y tipo de gravamen, la repercusión del impuesto, el devengo y prescripción, la declaración-liquidación y las obligaciones accesorias.

### **DISPOSICIONES ADICIONALES**

*Primera.* Criterios de concesión de subvenciones y ayudas públicas.

*Segunda.* Criterios de adjudicación.

*Tercera.* Grado de compromiso ambiental.

*Cuarta.* Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la contabilidad pública.

*Quinta.* Instalación de medidores de caudal.

### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

*Primera.* Método transitorio de cálculo.

*Segunda.* Notificaciones de parámetros para la aplicación del impuesto sobre vertidos a las aguas litorales.

## **DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA**

### **DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.* Tasa por servicios administrativos en materia de protección ambiental.

*Segunda.* Habilitación a la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

*Tercera.* Habilitación para el desarrollo y ejecución.

*Cuarta.* Entrada en vigor.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

Antes de pasar a exponer el contenido del Dictamen propiamente dicho, el CES-A cree necesario hacer referencia a las dificultades añadidas que ha debido afrontar en el cumplimiento de su tarea; dificultades impropias que han podido condicionar indebidamente los debates y acuerdos en el seno del propio Consejo.

En primer lugar, se quiere resaltar que el tiempo concedido para elaborar un Dictamen como el que nos ocupa, de la trascendencia y complejidad de la normativa sometida a nuestra consideración, es excesivamente reducido. Aunque el trámite de urgencia esté previsto en la legislación vigente, debe ser utilizado en circunstancias verdaderamente excepcionales y nunca en aquellos supuestos en los que el acortamiento de los plazos lleve a una minoración de las funciones que ha de cumplir este órgano consultivo.

En segundo lugar y agravando las dificultades originadas por el acortamiento de los plazos, queremos advertir también que el Anteproyecto ha sido remitido al CES-A sin un solo documento adicional; por tanto, sin una Memoria Técnica ni tampoco Económica que permitieran enriquecer el juicio de este Consejo sobre el fundamento, corrección y efectos del Anteproyecto en cuestión, máxime cuando se trata de un órgano integrado por agentes económicos y sociales y no por especialistas. Esta situación es particularmente grave cuando se analizan normas que carecen de precedentes y de tradición en nuestro ordenamiento y cuyos impactos económicos y sociales deben ser valorados debidamente antes de decidir su entrada en vigor.

No obstante ello, el CES-A, en cumplimiento de sus funciones, ha analizado y debatido profusamente el texto del "Anteproyecto de Ley General de Fiscalidad Ecológica" y constata la voluntad de dotar a nuestra Comunidad Autónoma de unos mecanismos de fiscalidad ecológica que contribuyan a la protección y conservación del medio ambiente mediante el establecimiento de tributos de ordenamiento, no recaudatorios, que adquirirán así carta de naturaleza en nuestro sistema jurídico, y la necesidad de incorporar al texto normativo las observaciones que se realizan, fundamentalmente en orden a la conveniente minoración de la carga tributaria, la revisión de los gases gravados y la mejora de la fiscalidad positiva.

De esta manera, Andalucía se situará en posiciones de vanguardia en el propósito de proporcionar a los poderes públicos mecanismos complementarios a los instrumentos administrativos, ya previstos, para velar por la utilización racional y respetuosa de los recursos naturales. En este caso, mediante el establecimiento de tributos medioambientales. Igualmente, se considera el acierto que supone establecer un conjunto de normas generales en las que se contengan los principios que van a ordenar la fiscalidad ecológica en nuestro ordenamiento jurídico.

El Anteproyecto no se limita a crear unas nuevas figuras tributarias, sino que establece un conjunto de principios generales con vocación de racionalidad y estabilidad para regular sistemáticamente la fiscalidad ecológica en el futuro. Con esta ley se pretenden establecer los principios y directrices comunes a que debe responder la creación y aplicación de toda la tributación medio ambiental.

Por otra parte, el Anteproyecto incorpora figuras tributarias propiamente ecológicas, apartándose del erróneo expediente legislativo, seguido por alguna Comunidad Autónoma, de considerar tributo ecológico aquel cuya recaudación queda afectada a la conservación y reparación del medio ambiente. Aunque se discrepe de la corrección de algunas de las medidas propuestas, es de resaltar la apuesta por introducir en nuestro ordenamiento jurídico tributos verdaderamente ecológicos.

El contenido del Anteproyecto es, en términos generales, conforme con las conclusiones de las más recientes convenciones internacionales sobre el medio ambiente, así como con las políticas, programas y directrices de la Unión Europea, en el sentido de fomentar y promover el empleo de instrumentos económicos y fiscales para mejorar el tratamiento de los problemas medioambientales, como complementarios de los instrumentos administrativos.

A juicio del CES-A, el Anteproyecto de ley es respetuoso y coherente tanto con la Constitución Española y la doctrina que sobre la misma ha establecido el Tribunal Constitucional, como con la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

La existencia de tributos ecológicos aparece fundamentada tanto en el Artículo 31 de la Constitución, donde se contienen los principios generales del sistema tributario, como en el Artículo 45 donde se establece el derecho al disfrute del medio ambiente y la obligación de los poderes públicos de garantizar su utilización racional. Por otra parte, el Artículo 133 regula la potestad tributaria, concediendo a las Comunidades Autónomas un poder tributario derivado en los términos previstos en las leyes, fundamentalmente en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

En este marco legislativo, el propio Artículo 148,1,9 de la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas la gestión en materia de protección del medio ambiente, competencia que ha sido desarrollada por nuestro Estatuto de Autonomía para Andalucía en los Artículos 15,1,7ª, 17,6 y 30.8.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la viabilidad jurídica de los tributos medioambientales y los requisitos que deben cumplir. Basta recordar las sentencias 37/1987, de 26 de Marzo, o la de 289/2000 de 30 de Noviembre, algunos de cuyos fundamentos jurídicos explican preceptos concretos de la norma que se dictamina. Pues bien, el contenido del Anteproyecto que se informa resulta conforme con los preceptos citados y con la doctrina del Tribunal Constitucional.

No obstante, el CES-A quiere manifestar que la trascendencia de la fiscalidad ecológica es tal que bien hubiera merecido una mayor difusión pública para conseguir la necesaria complicidad y concienciación social que este tipo de normas requiere; no estamos ante unas normas ordinarias que regulan de una nueva manera cuestiones antiguas, sino que estamos en presencia de normas muy novedosas que implican arraigo social y una nueva concienciación sobre el tratamiento del medio ambiente.

En sentido semejante, este Consejo entiende que hubiera sido también conveniente incluir este Anteproyecto y las medidas concretas que en él se articulan, en el ámbito de los Acuerdos de Concertación que el Gobierno lleva a cabo con los agentes económicos y sociales de manera ejemplar en muchas otras materias. No se olvide del impacto económico que va a derivarse de la aplicación de la normativa propuesta y, sobretudo, la cooperación que se va a exigir de los distintos agentes económicos para incorporar nuevas tecnologías y mejorar sus procesos productivos en razón a un mayor respeto por el medio natural.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Anteproyecto viene precedido de una razonada Exposición de Motivos en la que fundamenta su propio contenido, partiendo de la necesidad de proporcionar a los poderes públicos instrumentos suficientes para proteger los recursos naturales y reparar el impacto que sobre los mismos puedan causar las diferentes actividades productivas.

En tal sentido, se toma en consideración la situación creada a partir de la Ley 7/1994 de 18 de Mayo, de Protección Ambiental de Andalucía, en la que se contienen los instrumentos administrativos de prevención, corrección y control de los impactos ambientales, y se configuran las medidas fiscales contenidas en el Anteproyecto como complementarias con la finalidad de “estimular e incentivar comportamientos más respetuosos con el entorno natural”.

El CES-A comparte plenamente esta declaración de principio porque es el fundamento y la razón de la tributación ecológica: se trata de establecer tributos para desincentivar conductas o comportamientos negativos con el medio ambiente y provocar otros más respetuosos con el mismo. La finalidad de estos tributos no es, por tanto, obtener una recaudación tributaria sino evitar conductas negativas con el medio ambiente y provocar comportamientos respetuosos y positivos con el mismo. Estamos ante tributos de “ordenamiento” y no de “recaudación”. Este principio debe orientar toda la producción tributaria en materia ecológica, que actúa de forma “preventiva”, no reparadora. Se pretende prevenir el daño ambiental para lo cual se gravan las conductas que lo producen; se hacen más “gravosas” para evitarlas o desalentarlas.

Sin embargo, en este sentido se advierte una cierta contradicción en el texto del Anteproyecto, que no distingue suficientemente esta diferencia. La Exposición de Motivos alude sin mayores precisiones a la “restauración del daño ambiental a través de la afectación del producto de la recaudación obtenida de los distintos tributos ecológicos a la financiación de las acciones medioambientales”. Pero estando de acuerdo con ello, debemos advertir que esto no es materia tributaria ni propia de un tributo “preventivo”, desalentador de daños ambientales. El hecho de afectar la recaudación de los tributos a fines ambientales, es una técnica “restauradora”, ajena al tributo medioambiental, cuya aspiración es la de producir una recaudación cero.

Esta contradicción se pone de manifiesto también en el contenido del Anteproyecto ya que, después de declarar el carácter preventivo y de ordenamiento de los tributos ecológicos, el primero que se crea, en el Artículo 11-1, es una “Tasa para la Protección del



Medio Ambiente” que no es propiamente un tributo ecológico porque no pretende ordenar conductas para evitar un daño medioambiental, sino conseguir una recaudación para financiar los costes administrativos de las autorizaciones ambientales.

Estamos, en principio a favor de tributos medioambientales o de ordenamiento, que tienen su lógica jurídica y su racionalidad. Y también, en determinados supuestos, nos pronunciamos a favor de tributos recaudatorios que tiendan a repercutir sobre el sujeto contaminante los costos de la reparación del daño ecológico producido por él, cuando este no pueda evitarse. Todo ello en el bien entendido de que ambos se inspiran en principios distintos, con una lógica jurídica distinta y que también ambos deben ser empleados de forma prudente.

No obstante, se quiere advertir también que la implantación de estos impuestos no deben suponer un perjuicio para las empresas andaluzas, restándoles competitividad en comparación con sus competidores; por ello la fiscalidad ecológica debería implantarse con cautela.

Por otra parte, los sectores que se ven afectados por este Proyecto de Ley se encuentran incursos en un proceso de adaptación para el cumplimiento de la ley 16/2002, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, lo que va a suponer para las empresas grandes esfuerzos inversores en mejora medioambiental, que deben ser apoyados por la Administración.

Por todo ello, entendemos que debe minorarse el sobreesfuerzo económico de las empresas andaluzas, introduciendo mecanismos reductores y de fiscalidad positiva, que eviten la ruptura de la unidad del mercado.

El CES-A entiende que una materia tan novedosa como es la fiscalidad ecológica, cuyas técnicas están en experimentación, resulta difícil de ordenar, pero también quiere señalar estas ciertas contradicciones por si se considera de utilidad.

En el mismo sentido se llama la atención sobre el propósito del legislador de establecer en la ley, concretamente en su Título Preliminar, las disposiciones y principios generales de la tributación medioambiental y sus normas comunes, con la finalidad declarada de *“integrar en un cuerpo único un conjunto armónico de tributos racionalmente ordenados, dotados de coherencia interna, sentando las bases de la fiscalidad ecológica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía”*.

Pero sin perjuicio de que esto se consiga o no, lo cierto es que la ley se va a denominar “Ley General” y, como puede comprobarse, contiene también las normas especiales y particulares de los cinco tributos que crea (una tasa y cuatro impuestos).

Es conocida la diferencia entre “Ley General” y “Ley Especial”, lo que tiene relevancia incluso a efectos de vigencia o derogación. Particularmente en el derecho tributario es sabido que su Ley General, (la Ley General Tributaria), contiene sólo disposiciones de esta naturaleza y, separadamente, las leyes propias de cada tributo contienen las leyes espe-

ciales. Pero una Ley “General” que contenga también las disposiciones especiales o particulares de cada tributo, no es muy propio.

Otra cosa es que se quiera aludir a que se trata de un cuerpo legal con carácter omni-compreensivo de toda la materia, en cuyo caso podría denominarse “Ley de Ordenación de la Fiscalidad Ecológica”.

Igualmente y aunque pueda parecer una cuestión semántica, la Ley se denomina de la “fiscalidad ecológica” siendo así que su propio artículo 1 reconoce que tiene por objeto regular también “medidas no tributarias”.

En este punto es obligado reconocer que el Parlamento de Andalucía y en su ámbito, el Grupo de Trabajo sobre “Fiscalidad ambiental: la ecotasa”, emitió un Informe con fecha 15 de abril de 2012 en el que, entre otras consideraciones, se instaba al Gobierno a presentar un Proyecto de “Ley General de Fiscalidad Ecológica” y a esa consideración responde el Anteproyecto que se dictamina. Sin embargo, no puede olvidarse que el Parlamento no es un órgano técnico y debe interpretarse su voluntad en sus justos términos.

Al respecto, este Consejo quiere recomendar expresamente que en la Exposición de Motivos de la ley se haga mención al referido Informe del Parlamento ya que explica, en parte, la iniciativa legislativa. Sobretodo teniendo en cuenta que se ha utilizado a la hora de redactar el texto normativo que parece contener expresiones literales del mismo.

Se recogen también en la Exposición de Motivos argumentos para justificar la adopción de un sistema de numeración decimal, no usual en nuestra tradición jurídica, aunque exista algún precedente en otra Comunidad Autónoma. Sin embargo, los argumentos no parecen decisivos aunque se ha de reconocer que tampoco la cuestión es de excesiva trascendencia, si no es porque puede estar en juego la claridad y la certeza en el manejo de la ley.

Se parte de la consideración de que en el texto del Anteproyecto sólo se han establecido, por ahora, “los tributos que se han considerado indispensables en esta primera fase, que serán completados posteriormente con el resto de figuras tributarias que se determinen en el futuro”, lo que “exige apartarse de la técnica legislativa tradicional ya que esta no permite la integración de conceptos o figuras nuevas sin romper la claridad y coherencia interna que debe predicarse de un cuerpo normativo sistemático”.

No compartimos estas afirmaciones. Además, la llamada “implantación progresiva de la fiscalidad ecológica” que se regula en el Artículo 2.1 del Anteproyecto debe ser un “criterio temporal” y no, como se la considera en el texto, un “principio de la fiscalidad ecológica”.

Esta circunstancia, debe ponerse en relación con la Disposición Final Segunda del Anteproyecto, donde se contiene una innecesaria y equivocada “habilitación a la ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía”. En ella se dice que esta ley podrá modificar las tarifas, los tipos de gravamen, los coeficientes multiplicadores y los Anexos, lo que va de suyo ya que la Ley de Presupuesto es una ley ordinaria con el mismo rango que tendrá este Anteproyecto cuando sea aprobado.

Sin embargo, todo ello puede llevar a concluir que estamos ante una materia sometida a una gran inestabilidad, con lo pernicioso que esto es en materia tributaria; más aun cuando se trata de tributos de ordenamiento, que pretenden modificar comportamientos y mejorar procesos productivos, por lo que no producen efectos inmediatos sino que requieren una cierta permanencia en el tiempo.

## TITULO PRELIMINAR

### DISPOSICIONES GENERALES

#### Artículo 1.1. “Objeto y ámbito de aplicación”

Entendemos que el párrafo 1 de este artículo debería ser redactado a la inversa de cómo está en el Anteproyecto. La razón es que el objeto de la ley debe ser primero y preferentemente regular los principios y demás disposiciones generales aplicables a los tributos ecológicos, tanto a los que se regulan en el Anteproyecto como a los que puedan establecerse en un futuro. Sólo después, el objeto de la ley es regular los tributos que crea.

Por otra parte, decir que “la presente ley tiene por objeto regular los tributos que en materia de medio ambiente se establecen en la misma” es innecesario. Se propone el siguiente texto:

***“La presente ley tiene por objeto establecer los principios y demás disposiciones generales aplicables a los tributos que en materia de medio ambiente se establecen en la misma y a los que en un futuro puedan establecerse”.***

#### Artículo 1.2. “Finalidad”

El párrafo primero de este artículo emplea una frase en extremo ambigua en el contexto de una ley: establecer como finalidad de la misma “*internalizar las externalidades medioambientales ocasionadas por el ejercicio de actividades*”, aunque tenga un significado concreto en la terminología medio ambiental, resulta demasiado impreciso en términos legales. Se recomienda sustituir esta expresión por otra más clara.

La Letra a) cuando alude a la materia de aire, parece más correcto utilizar la terminología al uso. Se propone sustituir la expresión “*... utilización de materia o formas de energía ...*” por “***... utilización de fuentes o vectores energéticos...***”

La Letra c) de este mismo artículo, al referirse a la materia de suelo, resulta algo confuso cuando alude a la posibilidad del reciclaje y reutilización. El texto dice “*incentivar, cuando se posible, su reciclaje y reutilización*”; debe decir “***incentivar su reciclaje y reutilización, cuando sean posibles***”. La posibilidad no debe predicarse del incentivo.

### **Artículo 1.3. “Instrumento”**

En su Letra a) podría distinguirse entre instrumentos fiscales directos (creación de tributos desalentadores que evitan determinadas conductas) e instrumentos fiscales indirectos (beneficios fiscales que incentivan conductas positivas con el medio ambiente).

La Letra b) de este Artículo es demasiado ambigua y no encuentra desarrollo en el texto del Anteproyecto. *“Orientar la ejecución del gasto público por la Administración de la Junta de Andalucía de un modo más responsable con el medio ambiente”*, es algo abstracto.

Por otra parte, conseguir esta finalidad *“mediante la valoración del grado de compromiso medioambiental de los interesados”* resulta confuso. No se comprende bien a que compromiso pueda referirse y cómo se hace operativo.

### **Artículo 2.1. “Implantación progresiva de la fiscalidad ecológica”**

Como ya se ha dicho, no estamos propiamente ante un “principio de fiscalidad ecológica” como se le considera en el Anteproyecto, al incluirlo en el Capítulo II, sino ante un criterio temporal que alude a una consideración de prudencia y de política legislativa de no implantar de una sola vez y a un mismo tiempo todos los tributos ecológicos. Entre otras razones también porque no están suficientemente comprobados ni ajustada su técnica tributaria.

Por otra parte, el párrafo primero de este Artículo contiene una errata. Debe decir **“deberá efectuarse”**, o **“se efectuará”**.

En el párrafo segundo deben precisarse dos cosas:

- Por una parte si la referencia a las *“figuras impositivas ecológicas”* se realiza en términos técnico jurídicos o no; es decir, si se refiere sólo a los “impuestos” o a todos los “tributos”.

- Por otra parte, cuando se alude a los elementos que deberán tenerse en cuenta a la hora de la implantación de las *“figuras impositivas ecológicas”* no se alude a los principios de justicia tributaria y, sin embargo, se menciona la distribución de la renta, lo cual no parece muy adecuado.

### **Artículo 2.2. “Principio de responsabilidad medioambiental”**

En este Artículo vuelve a referirse el Anteproyecto sólo a los *“impuestos ecológicos”* y no a todos los tributos. Esto es así porque la fiscalidad verdaderamente ecológica está conformada preferente y casi exclusivamente por impuestos y no por tasas ni contribución especiales. De cualquier manera se recomienda una revisión de la terminología empleada ya que el texto podría ganar en precisión y en técnica jurídica.

Por otra parte, tampoco resulta correcto hablar de responsabilidad medioambiental como fundamento de la fiscalidad ecológica ya que su verdadero fundamento es el principio de solidaridad colectiva del Artículo 45 de la Constitución.

La responsabilidad medioambiental es la expresión del principio “quien contamine, paga” en su aspecto restaurador, lo que no es propio de un tributo preventivo.

### **Artículo 2.3. “Principio de actuación preventiva”**

Se propone un añadido al Párrafo 1º del Artículo 2.3, en el sentido de añadir como finalidad de los tributos el “eliminar” el impacto de las actividades en el medio ambiente, no sólo “minorar”. En consecuencia, el texto del primer párrafo quedaría como sigue: **“la configuración de los tributos ecológicos deberá estar orientada a eliminar o, en su caso, minorar el impacto de las actividades en el medio ambiente”.**

El principio de actuación preventiva si que es una expresión del axioma “quien contamina, paga” en su versión preventiva. Sin embargo, el precepto no resulta muy preciso.

De una parte, porque, estando de acuerdo con el espíritu de la norma, no se entiende bien que significa que la finalidad de minorar el impacto de las actividades sobre el medio ambiente “se deberá contener en el diseño y concreción de los elementos esenciales del tributo”. Se recomienda, por tanto, una mejor redacción del precepto.

De otra parte, el segundo párrafo del artículo parece redactado de forma equivocada. Los beneficios fiscales no se establecen para “disuadir o reconducir la realización de conductas que perjudiquen la calidad medioambiental”. Esta es la función de los tributos. Los beneficios fiscales producen precisamente el efecto contrario: fomentan y provocan conductas positivas, favorables al medio ambiente. Por ello debe revisarse la redacción de este precepto.

### **Artículo 2.4. “Principio de eficacia”**

El párrafo segundo de este artículo debería redactarse en términos imperativos, sustituyendo la expresión “podrán establecerse” por el imperativo “**se establecerán**”, más acorde con el objetivo del necesario control y seguimiento de las actividades e instalaciones productivas.

### **Artículo 2.5. “Principio de compatibilidad”**

En este Artículo y en los siguientes, y en general a lo largo de todo el texto del Anteproyecto, se repite constantemente la expresión “los tributos contemplados en este cuerpo normativo” o bien “los tributos a que se refiere la presente ley” y otras semejantes.

En tal sentido conviene decir:

- Que nada impide utilizar el término “tributos medioambientales” como hace el siguiente Artículo 2.6.
- Que la expresión debe tener en cuenta que los preceptos de esta ley van a ser de aplicación a futuros tributos medioambientales que se creen, ya que está previsto

que se incorporen a este cuerpo normativo aunque puede que no sea así, con lo que la expresión que comentamos sería incorrecta o incompleta.

- Que cualquiera que sea la expresión utilizada, las normas deben redactarse con precisión y economía de medios.

Por otra parte, debe cuidarse también el texto en cuanto a los términos y conceptos tributarios. Así, cuando se dice: “... *podrán exigirse respecto a un mismo agente...*” Debería decir “... **podrán exigirse respecto a un mismo sujeto pasivo ...**” o “**contribuyente**”.

## **Artículo 2.6. “Principio de afectación”**

A nuestro juicio, contemplando este principio la función reparadora de los instrumentos económicos medioambientales, debería hacerse mención en este Artículo a que los recursos afectados deberán aplicarse prioritariamente a la reparación del entorno dañado; en particular, a la reparación del daño ambiental causado y previsto en el hecho imponible del tributo o en actividades relacionadas con él.

## **Artículo 3.1. “Naturaleza y compatibilidad”**

En idéntico sentido a cuanto se acaba de decir, debían evitarse las repeticiones innecesarias en este artículo y redactarse con un único párrafo del siguiente tenor:

***“Las figuras tributarias a que se refiere la presente ley son tributos propios de la Comunidad Autónoma de Andalucía que tienen por finalidad la protección del medio ambiente y serán compatibles con cualquier tasa estatal, autonómica o local aplicable a las operaciones gravadas”.***

## **Artículo 3.3. “Conceptos y definiciones”**

Al objeto de procurar una mayor seguridad jurídica convendría precisar si esa remisión a los conceptos de la disciplina medioambiental establecidos por la normativa de la Comunidad Autónoma, por la básica del Estado o por la normativa comunitaria contiene una preferencia jerárquica o no.

## **Artículo 3.5. “Incompatibilidad de beneficios fiscales”**

Ante el texto de este precepto, el CES-A quiere manifestar su disconformidad con el mismo. No sólo por ser desequilibrado en términos tributarios, sino por ser también contrario a la propia lógica de la imposición medioambiental.

No resulta adecuado que después de declarar la compatibilidad subjetiva entre distintos gravámenes (Artículo 2.5) y la objetiva respecto a cualquier tasa estatal, autonómica o local, (Artículo 3.1) se venga a disponer expresamente la absoluta incompatibilidad entre distintos beneficios fiscales aplicables a una misma inversión.

Por otra parte, esta disposición es absolutamente contraria a la lógica de la imposición medioambiental. Ya se ha repetido que estamos ante tributos de ordenamiento y no de recaudación, cuya finalidad es desalentar y evitar conductas lesivas con el medio natural. Y que concretamente los beneficios fiscales previstos en estos tributos pretenden provocar conductas positivas, respetuosas con el medio ambiente. Pues bien, en este entendimiento, los beneficios tributarios deben ser considerados, configurados y aplicados de manera amplia y generosa; porque son positivos para el medio ambiente y para la finalidad del tributo. Este mismo criterio se recoge en el Artículo 2.3 cuando se alude al principio de actuación preventiva. En él se afirma que la finalidad del tributo habrá de estar presente en el diseño y concreción de sus elementos esenciales, por lo tanto, también en los beneficios fiscales.

Por ello, debe modificarse el título del precepto por el de **“Compatibilidad de beneficios fiscales”**.

Si un sujeto pasivo realiza una única inversión para controlar, corregir y/o prevenir simultáneamente contaminación en el aire y en las aguas litorales de manera inmediata, su acción se vería penalizada respecto de aquellos otros que pudieran realizarlas por separado periodificándolas en varios ejercicios. Así, creemos conveniente que fueran compatibles las deducciones en ambos impuestos, tomando como base para las deducciones en cada uno de ellos la cuantía de la inversión específica para el control, corrección y/o prevención de la contaminación en el aire y en las aguas litorales, y en los otros posibles impuestos que puedan crearse.

Se propone como redacción alternativa:

#### **“Artículo 3.5. “Compatibilidad de beneficios fiscales”**

**“Cuando en una misma inversión concurren los requisitos para dar lugar a deducciones, bonificaciones o cualquier otro beneficio fiscal en dos o más tributos medioambientales, se tomará como base para el cálculo de las deducciones en cada uno de ellos la parte proporcional de la inversión que corresponda”.**

#### **Artículo 3.6. “Afectación de los ingresos”**

Este Artículo nos merece el mismo comentario que acaba de hacerse al 2.6. Sin embargo, se propone añadir un inciso final al texto que incluya la “educación ambiental” como una de las actuaciones de la Administración que puedan financiarse con el importe de los ingresos afectados.

Igualmente, se propone añadir al Punto 1 de este Artículo, la expresión **“... sin perjuicio de las aportaciones de recursos procedentes de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma”**. Entendemos adecuado que los ingresos de la fiscalidad ambiental reviertan en proyectos de conservación y recuperación ambiental, así como en la creación del fondo de reserva para atender las catástrofes ambientales, si bien queda garantizado con el texto legal, que se vayan a incrementar los recursos destinados a financiar actuaciones medioambientales, como es opinión del CES de Andalucía.

Por otra parte, debe incluirse que el importe de la recaudación pueda destinarse también a poner en marcha medidas de apoyo a las inversiones empresariales de carácter ambiental, así como a la adaptación a la normativa de la ley sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación y demás normativas de obligado cumplimiento. Con ello se facilitarían los programas de inversiones que tienen que llevar a cabo hasta el 2007, según las prescripciones de la normativa medioambiental.

Con relación a la creación del fondo de reserva para atender situaciones de emergencia provocadas por catástrofes medioambientales, el C.E.S.-A. considera positiva esta medida, si bien quiere advertir dos cosas:

- Que la constitución de este fondo debe significar un añadido a los recursos que se destinan a finalidades medioambientales.
- Que el importe del fondo no vaya a superar un límite por la financiación de las actuaciones necesarias para atender situaciones de emergencia por catástrofes medioambientales.

### **Artículo 3.9. “Lugar y forma de pago”**

De conformidad con cuanto se ha venido diciendo, se deben cuidar los términos empleados. En este artículo debe sustituirse el término *“impuestos”* por el de *“tributos”* y el de *“documento de pago”* por la *“forma de pago”*.

### **Artículo 3.10. “Infracciones y sanciones”**

En coherencia con el deseo de mantener la unidad y sistemática de la ley y no realizar demasiadas modificaciones en la misma, recomendamos que no se hagan remisiones explícitas a determinadas leyes concretas que en momento de la aplicación del Anteproyecto, una vez aprobado como Ley, ya estarán derogadas. Así sucederá previsiblemente con la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes. Es más operativo remitirse a la normativa estatal vigente en la materia, que sea de aplicación.

## **TÍTULO I. “TASAS PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE”**

### **Artículo 11.1. “Tasa para la prevención y control de la contaminación”**

Ya se ha señalado que resulta algo contradictorio que el primer tributo que se incluye en esta ley no es propiamente un tributo ecológico o medioambiental ya que en el supuesto de esta tasa no estamos en presencia de un tributo de ordenamiento sino de recaudación.

Se trata de una tasa ordinaria, sólo que vinculada a actividades administrativas relacionadas con el medio ambiente. No obstante, el establecimiento de esta tasa es coherente con la ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación y lo que supone de unificación de la autorización ambiental.



Pero precisamente al configurarse el tributo como una tasa por prestación de servicios administrativos, la ausencia de un Informe económico que justifique la realidad de los costes de prestación de los mismos, nos impide pronunciarnos sobre la corrección o no de los elementos cuantitativos del tributo, que lógicamente debe estar en función del coste real de los servicios.

En este sentido quisiéramos llamar la atención a que probablemente pudiera ser más equilibrado diferenciar sobre las diversas empresas afectadas y proponer tasas más ajustadas al tamaño de la empresa, a la actividad, etc... A objeto de visualización del problema, aplicando la propuesta del Anteproyecto tendrían que pagar la misma cantidad una empresa ladrillera que una gran empresa química. De hecho se diferencian las instalaciones destinadas a la cría intensiva de aves de corral y cerdos, pero parece demasiado restrictivo y probablemente inadecuado.

## **TÍTULO II. "INSTRUMENTOS DE FISCALIDAD DEL AIRE"**

### **Artículo 21.2. "Hecho imponible del impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera"**

En relación a la definición del hecho imponible de este impuesto, debemos reiterar que la ausencia de las Memorias Técnica y Económica del Anteproyecto, nos impide pronunciarnos de manera fundamentada sobre la oportunidad de incluir dentro del mismo la emisión de estos y no otros gases; del porque sólo estos; del porque no incluir las partículas... etc. Cuestiones que hubieran requerido un conocimiento de la realidad y de los argumentos utilizados por los redactores de la norma.

A este respecto se quiere señalar que según la información en poder del C.E.S.-A., Andalucía es la única Comunidad Autónoma que pretende gravar las emisiones de CO<sub>2</sub>, pues no hay precedentes en otras comunidades. Se sigue sin embargo, el criterio de algunos países europeos tales como Finlandia, Dinamarca, Holanda, Suiza, Suecia y Noruega.

En consecuencia, se propone que se reflexione sobre la oportunidad de gravar la emisión de este gas y hacerlo en la cuantía prevista, habida cuenta de que no aparece entre las sustancias que forman parte de la lista de gases contaminantes de la ley 16/2002, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, en contra de lo que se expresa en la Exposición de Motivos del Anteproyecto, que debe ser modificada.

Por otra parte, si se quiere mantener este impuesto como un verdadero impuesto ecológico, de ordenamiento, debe tenerse en cuenta a la hora de configurar sus elementos esenciales que su finalidad es la de provocar cambios en los procesos productivos y en las actividades económicas para evitar daños al medio ambiente. Esta consideración debe ser operativa tanto en la configuración de los beneficios tributarios previstos, como en la cuantificación de la cuota tributaria.

Igualmente, debe tomarse en consideración que existen determinadas actividades cuyos efectos medioambientales pueden minimizarse pero nunca eliminarse totalmente,

por lo que su titular no dispone de conductas o comportamientos alternativos. En estos supuestos, el gravamen sobre estas actividades deja de ser ecológico, preventivo, para pasar a ser reparador, como expresión de la llamada responsabilidad ambiental, implícita en el principio “quién contamina, paga”.

Respecto a la cuota tributaria si bien parece acertada la técnica de las unidades contaminantes y las cuotas dependiendo de la cantidad total contaminante, las cuantías y la progresividad previstas parece un tanto exagerada. Llamamos la atención que varias empresas afectadas deberían hacer frente a una cuota anual de 3 millones de euros (500 millones de pesetas). Con las cuotas previstas ¿no se estará trabajando en sentido contrario a los objetivos previstos en el anteproyecto?. Aunque no se está en condiciones de proponer nuevas cuantías de las cuotas, si que recomendamos una reducción de las mismas.

### **Artículo 21.5. “Responsable solidario”**

El supuesto de solidaridad que se contiene en este Artículo no queda suficientemente claro. Por una parte, no se especifica que debe entenderse por “conurrencia en una misma instalación”. ¿Es en su titularidad? ¿Es en el desarrollo de la actividad?... etc.

De otra parte, tampoco se dice si esta concurrencia lo es en la realización del hecho imponible del tributo, con lo cual entrarían en juego las previsiones de la Ley General Tributaria.

### **Artículo 21.12.3. “Deducciones”**

En aplicación del criterio lógico de que los beneficios fiscales en estos impuestos de ordenamiento han de ser considerados amplia y extensivamente, proponemos suprimir la limitación del 50% de la cuota íntegra como importe de la deducción.

En la actual redacción del precepto, las deducciones por inversiones están muy limitadas: por un lado, al 25% del importe de la inversión; y por otro, hasta el límite del 50% de la cuota íntegra. En tal sentido, cuando ese 50% de la cuota sea inferior al 25 por 100 del importe de la inversión, la deducción real será también inferior a la posible con lo que se pierden, parte de los efectos incentivados del beneficio tributario.

Por ello se proponen dos alternativas:

- O bien suprimir esa limitación del 50% de la cuota íntegra al importe de la deducción.
- O bien permitir que el exceso sobre ese 50% pueda deducirse en los tres ejercicios siguientes, proponiéndose entonces la siguiente redacción:

El límite de las deducciones anteriores será del 50% de la cuota íntegra del impuesto.

No obstante, si como resultado de la aplicación de este límite, no pudieran deducirse por completo las cantidades que resultasen de aplicar el porcentaje correspondiente a la

inversión realizada, el saldo correspondiente podrá ser aplicado como deducción en la cuota por el sujeto pasivo dentro de los tres ejercicios siguientes.

Igualmente, se propone suprimir la discriminación que se establece en los porcentajes de deducción, en función de que la empresa tenga o no el certificado EMAS o ISO 14000 sobre la gestión ambiental, (Artículo 21-12.3.a) y b)), y se mantenga una sola deducción general del 25% de la inversión en ambos casos.

#### **Artículo 21.12.4. “Deducciones”**

Este precepto declara la improcedencia de la deducción por inversiones en aquellos supuestos en los que sean exigibles para alcanzar los parámetros de calidad ambiental que resulten de obligado cumplimiento, lo que nos parece incorrecto.

No sólo reiteramos el carácter extensivo que deben tener los beneficios fiscales en este tipo de impuestos sino que debemos advertir que si se dejan fuera del beneficio fiscal las inversiones realizadas para alcanzar los parámetros de calidad ambiental obligatoria, gran parte de las inversiones quedaran excluidas de este beneficio.

Si el fin es alcanzar determinados parámetros de calidad ambiental, deben arbitrase todos los medios posibles para conseguirlos, por lo que no deben excluirse de las deducciones fiscales las inversiones que se realicen con tal finalidad.

### **TÍTULO III. “FISCALIDAD DEL AGUA”**

#### **Artículo 31.11.3. “Deducciones”**

Se dan por reproducidas aquí las observaciones que se acaban de realizar al Artículo 21-12.3.

#### **Artículo 31.16. “Obligaciones formales”**

Se interesa la sustitución del condicional “*podrá determinar*” por el imperativo “*determinará*”, ya que se considera imprescindible la instalación de los instrumentos de medición de los elementos del impuesto.

### **TÍTULO IV. “FISCALIDAD DE LOS RESIDUOS”**

#### **CAPÍTULO I. IMPUESTO SOBRE DEPÓSITO DE RESIDUOS RADIATIVOS**

#### **CAPÍTULO II. IMPUESTO SOBRE DEPÓSITO DE RESIDUOS PELIGROSOS**

Consideramos de interés este impuesto, si bien proponemos que se reflexione sobre la procedencia de aplicarlo en la cuantía que se prevé, mientras no existan en Andalucía

infraestructuras que permitan la diversificación del tratamiento que pueda darse al residuo.

No obstante, consideramos necesario el establecimiento de una fiscalidad positiva o, en su defecto, líneas de ayudas para las inversiones que realicen las empresas afectadas para reducir los niveles de producción de residuos peligrosos y radioactivos. Con ello se sería fiel y coherente con la finalidad de la tributación ecológica que es la mejora de la calidad ambiental.

#### **DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA. Habilitación a la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma**

Como ya se ha expresado, entendemos que debe suprimirse este precepto, no sólo porque su contenido es innecesario, sino porque contribuye a proporcionar a la ley y a toda la tributación ecológica unas notas de provisionalidad que no son adecuadas.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas al Anteproyecto de Ley General de Fiscalidad Ecológica.

En Sevilla, a 22 de octubre de 2003

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix

## VOTO PARTICULAR

### QUE FORMULA EL CONSEJERO D. ANTONIO MOYA MONTERDE, EN NOMBRE DE TODOS LOS MIEMBROS DEL GRUPO II DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA.

El Consejero que suscribe formula el presente **Voto Particular** en nombre del Grupo II, en relación con el Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley General de Fiscalidad Ecológica, aprobado por el Pleno del Consejo Económico y Social de Andalucía en su reunión del día 22 de Octubre de 2003, sobre la base de las siguientes Consideraciones:

**PRIMERA:** Por el presente voto particular, mostramos nuestra disconformidad con que en el Dictamen, respecto a la implantación del Impuesto sobre depósito de residuos peligrosos, se realice una valoración en la que textualmente se dice por parte del CES-A: *“Consideramos de interés este impuesto”*.

A nuestro entender, la implantación del citado impuesto supondría gravar a la actividad económica que soporta la gestión del depósito, que sería la perjudicada puesto que el depósito en las instalaciones andaluzas se desviaría hacia otras Comunidades que no soportan esta carga económica.

Y por otra, este impuesto gravaría igualmente aquellas actividades económicas que generan residuos peligrosos sin alternativas de reducción de los mismos, tanto por las características de sus procesos productivos como por la falta de tratamientos alternativos que lleven a su reducción.

Por todo ello, consideramos que a causa de los perjuicios que ocasionaría la aplicación de este impuesto no se le puede considerar “de interés” en el Dictamen.

**SEGUNDA:** En virtud de cuanto antecede, por el Grupo II del CES-A se propone la supresión en el Dictamen, en su apartado **“IV. Observaciones al articulado”**, **con respecto al Capítulo II del Título IV relativo al Impuesto sobre depósito de residuos peligrosos** la supresión de la frase del primer párrafo que a continuación se subraya.

*“Consideramos de interés este impuesto, si bien **proponemos que se reflexione sobre la procedencia de aplicarlo en la cuantía que se prevé mientras no existan en Andalucía infraestructuras que permitan la diversificación del tratamiento que pueda darse al residuo**”*

En Sevilla, a 23 de Octubre de 2003

Fdo. Antonio Moya Monterde



# DICTAMEN 12/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL ORGANISMO AUTÓNOMO ESCUELA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
24 de octubre de 2003*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**





## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Ley que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 6 de octubre de 2003, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Creación del Organismo Autónomo Escuela de Seguridad Pública de Andalucía. La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, a la Comisión de Trabajo de Empleo y Formación de dicha Institución en la misma fecha de entrada en el Consejo.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley de Creación del Organismo Autónomo Escuela de Seguridad Pública de Andalucía pretende asegurar el más alto nivel de formación y capacitación profesional de los miembros de la Policía dependiente de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de los Cuerpos de Policía Local de Andalucía, del Personal integrante de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento, del Personal profesional y Voluntarios de las Agrupaciones Locales de Protección Civil y Bomberos voluntarios y de los Agentes de Emergencia de Empresa.

El Anteproyecto de Ley presentado consta de un total de 15 Artículos, agrupados en seis Capítulos, una Disposición Adicional, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales. Vienen precedidos de una Exposición de Motivos.

El contenido de la norma es el siguiente:

### **ARTÍCULO 1. "CREACIÓN"**

Como Organismo Autónomo de la Junta de Andalucía adscrito a la Consejería competente en materia de seguridad.

### **ARTÍCULO 2. "NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL"**

Le atribuye la norma personalidad jurídica y le dota de autonomía administrativa y financiera.

### **ARTÍCULO 3. "FINES"**

Relaciona este Artículo a quienes irá dirigida la formación y perfeccionamiento de la Escuela.

### **ARTÍCULO 4. "FUNCIONES"**

Indica las funciones que la Escuela desarrollará.

### **ARTÍCULO 5. "ÓRGANOS DE GOBIERNO"**

Son El Consejo Rector y La Dirección.

### **ARTÍCULO 6. "COMPOSICIÓN DEL CONSEJO RECTOR"**

Establece la composición del mismo, que estará asistido por el Secretario de la Escuela con voz y voto.

#### **ARTÍCULO 7. “FUNCIONES Y RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO RECTOR”**

Se configura como un Órgano colegiado que se regirá por lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

#### **ARTÍCULO 8. “FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN”**

Le otorga el Anteproyecto al titular de la Dirección de la Escuela el rango de Director General nombrado por el Consejo de Gobierno. También relaciona las funciones del mismo.

#### **ARTÍCULO 9. “RECURSOS ECONÓMICOS”**

Menciona de los que dispondrá para el cumplimiento de sus fines.

#### **ARTÍCULO 10. “RÉGIMEN PRESUPUESTARIO”**

Estará sometido a la Ley 5/1983, de 19 de julio y leyes de Presupuestos Generales de la Junta de Andalucía.

#### **ARTÍCULO 11. “PATRIMONIO”**

Menciona su composición y administración.

#### **ARTÍCULO 12. “RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN”**

Por lo dispuesto en la legislación de contratos de carácter general.

#### **ARTÍCULO 13: “RÉGIMEN JURÍDICO DE PERSONAL”**

Se aplica el general del personal de Administración General de la Junta de Andalucía.

#### **ARTÍCULO 14: “RÉGIMEN DE RECURSOS Y REVISIÓN DE ACTOS”**

Cabe recurso de alzada y de revisión ante el titular de la Consejería.

#### **ARTÍCULO 15: “REVERSIÓN DE PATRIMONIO”**

En caso de extinción a la Administración de la Junta de Andalucía.

#### **DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA. Estatutos y adaptación**

En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley el Consejo de Gobierno aprobará los Estatutos de la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA. Funcionamiento transitorio**

Hasta que se aprueben los Estatutos continuará la Escuela con la naturaleza y funciones atribuidas en la actualidad.

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA. Derogación normativa**

**DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA. Desarrollo normativo**

Autorización para el desarrollo de la Ley al Consejo de Gobierno.

**DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA. Entrada en vigor**

Al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

Para el Consejo Económico y Social de Andalucía el análisis de esta norma parte de las siguientes premisas:

- En primer lugar, el de garantizar en niveles similares, una prestación homogénea, para toda la ciudadanía, en el ejercicio de funciones de tanta trascendencia como es la salvaguardia de la seguridad pública y de su protección a través de los mecanismos de protección civil, aspiración que se verá beneficiada con un sistema de formación uniforme para todo el personal que preste este tipo de servicio.
- En segundo lugar, el respeto al orden y reparto de competencias entre las diversas Administraciones Públicas implicadas, fundamentalmente las Entidades Locales.
- Por último, el respeto del correcto ejercicio de aquellas entre los propios órganos de una misma administración, lo que viene a suponer en lógica correlación, no desvirtuar el papel asumido por los organismos de participación en los que están presentes los sujetos interesados.

Para la consecución de estos objetivos se crea en el Decreto 213/87 de 2 de septiembre, la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía (ESPA), y desde su creación hasta el momento presente ven la luz dos normas de importancia decisiva para la ESPA; la ley 13/2001 de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía y la Ley 2/2002 de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en la Comunidad Autónoma, con las que se profundiza en las facultades de coordinación y se amplían las atribuciones de la ESPA. Finalmente, la futura creación del Cuerpo de Policía Andaluza, va a suponer la incorporación de un colectivo importante de funcionarios a formar.

Todas estas cuestiones hacen que desde el Consejo Económico y Social de Andalucía se entienda, por tanto, la necesidad de responder a estos cambios y por ello, parece oportuna la Ley para la conversión de la ESPA en Organismo Autónomo, lo que permite dotarla de mayor capacidad de coordinación y de una mayor agilidad para su gestión. Por otra parte, creemos que es necesario destacar que la redacción actual del Anteproyecto pudiera contener aún ciertos aspectos que rebasen el ámbito de competencias de la escuela de Seguridad Pública de Andalucía.

Esta posible extralimitación del ámbito competencial del nuevo Organismo pondría en tela de juicio, llegado el caso, las competencias que sobre determinados aspectos de su incumbencia vienen llevando a cabo los órganos de participación creados en las respectivas leyes de Coordinación y Emergencia, tales como la Comisión de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía y el Consejo Andaluz del Fuego, respectivamente.

Finalmente, el Anteproyecto de Ley deja sin abordar cuestiones de importancia, tales como la actuación del Organismo Autónomo en relación con las Escuelas Municipales de Policía Local; o su posición en lo referente a las Escuelas concertadas; o su falta de pronun-

ciamiento en referencia a otros órganos que forman parte de la Escuela en la actualidad y que son recogidos en la normativa vigente.

Como cuestión meramente formal, queremos hacer mención a las erratas detectadas durante la lectura de la norma. En primer lugar, en la enumeración de los capítulos, ya que se pasa del III al V, no quedando claro si se trata de un olvido intermedio del IV, o si estamos ante un simple error en la enumeración. En segundo lugar, en la enumeración de los apartados del punto primero del Artículo 7, se observa una repetición de la Letra “k)” y el olvido de la Letra “ñ”.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### Artículo 1. “Creación”

Observamos la necesidad de mencionar la Consejería concreta a la que se adscribe la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía, a efectos de guardar coherencia con el resto del articulado. Ello, sin perjuicio, de que se añada en el Artículo 1.2. una cláusula “ad cautelam” para el caso de cambio del nombre de la Consejería o traspaso de las competencias en materia de seguridad a otra Consejería.

### Artículo 2. “Naturaleza y Régimen General”

Estimamos que en el primer párrafo debe contemplarse la referencia a: “El Organismo Autónomo Escuela de Seguridad Pública de Andalucía”, en la medida en que no es la Escuela como tal la que goza de la naturaleza y los atributos que define la norma, sino el Organismo Autónomo.

### Artículo 4. “Funciones”

Parece conveniente especificar las relaciones entre el Organismo Autónomo Escuela de Seguridad Pública de Andalucía y las Escuelas Municipales de Policía Local y Escuelas Concertadas.

### Artículo 5 bis.

Deberían recogerse en este artículo las atribuciones, funciones y competencias del secretario de la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía que lo es, a su vez, del Consejo Rector del Organismo Autónomo.

### Artículo 6. “Composición del Consejo Rector”

Debería de justificarse en el Apartado 1.e) la propuesta de inclusión de dos representantes de la Administración en el Consejo Rector, toda vez que las propuestas de los Apartados a), b), c), c bis), d) y f) ya corresponden a propuestas de la Administración.

Se sugiere la supresión de los apartados h) a k) del Apartado d) del punto 1º del Artículo 6 y su sustitución por un único apartado h) con el contenido siguiente: “*h) Doce miembros, a propuesta de los Sindicatos más representativos de la Comunidad Autónoma, conforme a lo dispuesto en el Artículo 7.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.*”.

Se propone que en la redacción del Artículo 6.3 se suprima “...por invitación de su Presidente...” y que la referencia a la voz de los asesores se realice en sentido positivo, quedando la redacción final de este apartado de la siguiente manera: “A las reuniones del Consejo Rector podrán asistir asesores *con voz y sin voto*, en función de los asuntos a tratar”.



### **Artículo 7. “Funciones y Régimen de funcionamiento del Consejo Rector”**

Entiende este Consejo que los Apartados, b), c) y d) que incluyen como funciones del Consejo Rector la aprobación del Plan de Carrera, debería denominarse “del Plan de Estudios”, de la formación que se imparte y del título con el que, en su caso, se enfrenta, y ello a pesar de que la facultad de aprobar la carrera profesional por parte de la Escuela viene recogida en el Artículo 54 “in fine” de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales.

Se propone, asimismo, la sustitución de la expresión “Informar...” que se realiza en el Apartado j) del punto 1º, de este Artículo, por la de **“Aprobar...”**.

### **Artículo 8. “Funciones de la Dirección”**

Consideramos que este Artículo debería precisar qué atribuciones de la dirección son delegables y cuáles no. Estimamos que debería suprimirse la expresión de la parte final del Apartado c) del Punto 2º de este Artículo “...o conocimiento”.

Debería sustituirse en el Apartado f) del Punto 2º de este mismo Artículo la disyuntiva “o” por la copulativa “y” de tal forma que el inicio de este apartado quede: **“Proponer al Consejo Rector para su aprobación y, en su caso, suscribir...”**

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas al Anteproyecto de Ley de creación del Organismo Autónomo Escuela de Seguridad Pública de Andalucía.

Sevilla, a 24 de octubre de 2003

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDLUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix



# DICTAMEN 13/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL EN ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
12 de noviembre de 2003*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Ley que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 21 de octubre de 2003, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito del Excmo. Sr. Consejero de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley para la Inclusión Social en Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Políticas Sociales de dicha Institución, en la misma fecha de entrada en el Consejo.

## II. CONTENIDO

Este Anteproyecto de Ley, viene precedido de una Exposición de Motivos justificativa de la necesidad y oportunidad de la norma, siendo su principal finalidad el culminar la construcción y mantenimiento de los instrumentos contra la exclusión social, dando respuesta al Parlamento de Andalucía en su pronunciamiento sobre la necesidad de crear instrumentos legales en la lucha contra la desigualdad, dentro del marco de las políticas de la Unión Europea en materia de asuntos sociales. La norma consta de un total de 52 Artículos, los cuales vienen estructurados de la siguiente manera:

### TÍTULO I. "DISPOSICIONES GENERALES" (ARTÍCULOS 1 A 4)

Regula el objeto, el ámbito de aplicación de la Ley, definiciones y principios generales que regirán las actuaciones de la aplicación de la norma.

### TÍTULO II. "DE LA LIBERTAD Y LA SEGURIDAD" (ARTÍCULOS 5 A 9)

Regula el pluralismo, la asignación equitativa de recursos, la seguridad, medidas contra la explotación sexual, y medidas alternativas a la privación de libertad.

### TÍTULO III. "DE LA EDUCACIÓN" (ARTÍCULOS 10 A 15)

Viene referido al absentismo escolar, el apoyo escolar, recursos de los Centros docentes, la formación lingüística y cultural de la población extranjera, el acceso a la sociedad de la información, los cursos de capacitación laboral.

### TÍTULO IV. "DE LA ATENCIÓN SOCIOSANITARIA" (ARTÍCULOS 16 A 19)

Desarrolla esta atención en cuanto a las enfermedades crónicas, mental, de drogodependencias y adicciones y enfermedades asociadas a prácticas de prostitución.

### TÍTULO V. "DEL EMPLEO" (ARTÍCULOS 20 A 24)

En este Título se contempla la información pública, los incentivos para el fomento del empleo, el aprendizaje y prácticas laborales, la contratación laboral y condiciones laborales.

### TÍTULO VI. "DE LA VIVIENDA" (ARTÍCULOS 25 A 30)

Regula el acceso a la vivienda, las viviendas laborales, la rehabilitación y adaptación de las mismas, la infravivienda, los transeúntes.

## **TÍTULO VII. “DE LA PROTECCIÓN DE LA FAMILIA” (ARTÍCULOS 31 A 40)**

### **CAPÍTULO I. DE LA PROTECCIÓN JURÍDICA**

Dedicado a la asistencia, convenios de inclusión, a las familias monoparentales y numerosas, la mediación familiar, la violencia familiar y jóvenes extutelados.

### **CAPÍTULO II: DE LA PROTECCIÓN ECONÓMICA**

Este Capítulo se dedica a la renta de inclusión, beneficiarios, subvenciones y la inembargabilidad.

## **TÍTULO VIII. “RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS” (ARTÍCULOS 41 A 46)**

### **CAPÍTULO I. COMPETENCIAS**

Regula las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en este ámbito, la competencia de la aprobación del Plan Andaluz para la Inclusión Social, las funciones de las Corporaciones Locales y las actuaciones de los Servicios Sociales Comunitarios.

### **CAPÍTULO II. ÓRGANOS DE COOPERACIÓN**

Dedicado a la Comisión General para la Inclusión Social y Comisiones Provinciales para la Inclusión Social.

## **TÍTULO IX: “DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL” (ARTÍCULOS 47 A 49)**

Regula el asociacionismo, las iniciativas empresariales, y el voluntariado.

## **TÍTULO X: “DE LA FINANCIACIÓN” (ARTÍCULOS 50 A 52)**

Está regulando los créditos presupuestarios, las sanciones económicas, la Financiación de Corporaciones Locales.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA. Constitución de la Comisión General para la Inclusión.**

**DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA. Aprobación del Plan Andaluz para la Inclusión Social.**

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA. Derogación normativa.**

**DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA. Desarrollo reglamentario.**

**DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA. Entrada en vigor.**



### III. OBSERVACIONES GENERALES

El Consejo Económico y Social de Andalucía valora la encomiable intención que existe en la elaboración del presente Anteproyecto de Ley, al pretender con él la creación de una serie de instrumentos que propicien la desaparición de la exclusión social, de una manera compatible con el desarrollo económico y que, a su vez, potencie el carácter integrador de la sociedad andaluza.

Dicho lo anterior, hay que hacer notar la dificultad que para el Consejo Económico y Social de Andalucía supone emitir un informe sobre el anteproyecto de Ley que se somete a su informe ya que éste no pasa de ser una declaración de buenas intenciones, que promueve, anima, sugiere, fomenta y promociona todo un catálogo de loables propuestas; pero que carece de valor jurídico en muchos de sus artículos, no precisa algunos de los conceptos que recoge, ni concreta mínimamente aspectos básicos para su aplicación. Encontramos que el Anteproyecto necesita en gran medida de un amplio desarrollo posterior, no ya para su aplicación, sino para su total comprensión, ya que existen conceptos sin definir, programas por determinar, y faltan referencias a los incentivos que pretende fomentar y promocionar. De igual manera, el Anteproyecto deja sin determinar, ni cuantitativa ni cualitativamente, el tipo de ayudas a familias y personas con riesgos de exclusión social y tampoco los tratos especiales que recogen algunos de sus artículos.

Desde el CES-A se considera necesario, y en consecuencia se propone, la reelaboración de la norma, ateniéndose, esta vez, a los principios básicos de la ciencia jurídica. No obstante se incluyen, a continuación, algunas observaciones al articulado, a título de sugerencia, o ejemplo, sin que éstas tengan carácter exclusivo.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### Artículo 4.

Resulta necesario que sea precisado el término “Integralidad” o, en su caso, que sea sustituido por un término equivalente; pero más preciso. En su Apartado f) Participación social, se considera más conveniente la siguiente redacción: **“...se fomentará la colaboración de la sociedad civil organizada”**.

### Artículo 5.

En su Apartado 2, se propone añadir al final del párrafo : **“...y en razón de sexo o edad.”**

### Artículo 6.

En su Punto 3, se propone la siguiente redacción: **“...una especial problemática social se establecerán incentivos económicos y fiscales...”**; si bien se hace notar que el establecimiento de incentivos fiscales, en la mayoría de los impuestos, no es competencia de la Administración de la Junta de Andalucía.

### Artículo 10.

Consideramos que resulta necesaria una mayor concreción, por cuanto deben precisarse de forma más determinada las actuaciones que se plantean en el presente Artículo. A este respecto, Y como anteriormente quedó expresado, entendemos que la declaración de intenciones propuesta por la norma debe concretarse en medidas precisas, para lo que sería necesario que se señalaran las medidas con que se va a garantizar el derecho de los menores a acudir a los centros educativos.

Para paliar la indeterminación que alegamos, podría ser suficiente la relación de las medidas que se plantean en artículos posteriores del proyecto, pues, de este modo, se especificarían las medidas, concretando las herramientas que dispone la norma para evitar el absentismo escolar. De esta manera, se evitaría la posible invocación de la norma como subsidiaria de los instrumentos establecidos en artículos posteriores.

### Artículo 11.

Se propone la supresión del Apartado 1, no parece oportuno que se establezca en un precepto legal, la obligación de cumplir otro precepto legal, en este caso el que obliga a los profesores, cualquiera que sea su ubicación, a impartir sus clases con el grado de exigencia legalmente establecido.

Se propone añadir un Párrafo 5, con este literal: **“ Se promoverá y facilitará la participación de las Asociaciones de Padres y Madres de alumnos, con los demás órganos de gobierno del centro, para abordar conjuntamente los conflictos que se puedan plantear y las actuaciones de mejora.”**

### **Artículo 13.**

En el Apartado 1 se propone sustituir “... tendrán la posibilidad de recibir...” por “...**recibirán...**”

En cuanto a los programas de educación multicultural para menores en centros con alumnos procedentes de países distintos de España, previstos en el Apartado 2, cabe plantearse qué entidad asumiría los gastos de la contratación del personal destinado a impartir dichos programas docentes. A este respecto, parecería lógico que la contratación dependiera de las Administraciones Públicas tutelantes, con lo que habría de hacerse constar así en el texto legislativo.

### **Artículo 15.**

En su Apartado 1, se solicita que se perfilen los tipos de candidatos que podrán acogerse a los programas de formación, por cuanto lo expresado por el texto normativo es insuficiente para detallar las características de las personas beneficiarias de los cursos de capacitación laboral. La generalidad que conlleva los términos “jóvenes, mujeres o adultos” implica que la finalidad de la norma quede difuminada, por lo que es necesaria la inclusión de datos que determinen a los alumnos, como la edad, formación o perfil del beneficiario.

Por otra parte, resultaría asimismo conveniente señalar en el texto legal la entidad competente encargada de definir qué tipo de formación requiere el mercado laboral. En su Apartado 2º, se propone la inclusión de la frase “...**con el objetivo de evitar la segregación ocupacional de las mismas.**”

En el Apartado 3, sorprende que se establezca que la población reclusa pueda realizar los cursos que se programen para ellos.

### **Artículo 17.**

Todo el texto de este Artículo resulta impreciso tanto en los conceptos que pretende definir, como en las medidas propuestas.

### **Artículo 18.4.**

Se propone la siguiente redacción alternativa: “...**por incumplimientos contractuales por causa directa de drogodependencias u otras adicciones, pueda ser sustituido por la Incapacidad Temporal o por la suspensión del contrato durante el tiempo que dure la el tratamiento y/o la rehabilitación, con garantía de reincorporación...**”

### **Artículo 22.**

Se propone añadir: “**Estos convenios incluirán expresamente la imposibilidad de que quienes realicen estas prácticas puedan ocupar puestos de estructura.**”

### **Artículo 23.**

Consideramos que, para el mejor desarrollo del proyecto normativo, debe precisarse en este artículo en qué proporción se acometerá la contratación laboral por las Administraciones Públicas de personas inmersas en sectores socialmente desfavorecidos, para de esta manera conocer en qué medida afecta esta disposición a otros colectivos con acceso restringido al mercado de trabajo.

### **Artículo 24.**

Debemos considerar que el control que exige el Ordenamiento Jurídico a los órganos competentes resulta suficiente. En todo caso, la eficacia del proyecto normativo se vería potenciada si se plantearan en el mismo medidas de garantía de no discriminación de grupos de trabajadores por razón de su procedencia.

### **Artículo 25.3.**

Se solicita que se perfilen los tipos de ayudas que se plantean para el acceso a las viviendas sujetas a algún tipo de protección pública, ya que lo expresado por el texto normativo es insuficiente para detallar las características de las ayudas mencionadas por la norma. Por tanto, es necesario definir y cuantificar, en su caso, el tipo de las ayudas que se pretende facilitar a estas familias con menores recursos para el acceso a la vivienda.

### **Artículo 27.1.**

Resulta conveniente que se recojan explícitamente en el texto del proyecto normativo las medidas de fomento a la rehabilitación de viviendas habitadas por personas económicamente desfavorecidas. Asimismo, se deberían establecer los criterios de coordinación entre las medidas establecidas por esta norma y las que devienen de los programas municipales de rehabilitación.

Las medidas de fomento deben aparecer siquiera esbozadas en la norma para, de este modo, ser susceptibles de un desarrollo posterior, que no provoque posibles interpretaciones de invasión de lo reglamentario en las competencias legislativas.

La implantación de medidas de coordinación entre ayudas con el mismo objeto favorecería la transparencia en la percepción de las ayudas y posibilitaría la correcta aplicación de la norma. En lo que se refiere al Apartado 2, resulta poco usual que se establezca un precepto por el que se inste a las autoridades municipales a cumplir su normativa urbanística.

### **Artículo 33.**

Consideramos necesario que se especifique en qué consiste *“el trato especial en la concesión de ayudas”* al que se hace referencia en el proyecto normativo. El CES-A entiende que la utilización de términos jurídicamente indeterminados propicia la conculcación del

principio de seguridad jurídica. Tratándose, además, de situaciones que pretenden favorecer de manera privilegiada a determinados tipos de personas, entendemos que dichas situaciones deben ser mencionadas expresamente. Por tanto, resulta conveniente se describan el tipos de ayudas especiales para las familias monoparentales y numerosas, así como los criterios para obtenerlas.

#### **Artículos 34.2 y 4.**

Consideramos que el apartado segundo de este artículo no procede, ya que se privilegia de manera singular la actuación en el caso de maternidad de las mujeres solas sobre otras circunstancias que comporten igualmente el rechazo y/o la expulsión del grupo familiar. A nuestro entender, todas estas circunstancias deben ser merecedoras de la misma atención. Asimismo, consideramos que el supuesto que plantea este apartado puede perfectamente ser encajado en la mención general de resolución de conflictos familiares que recoge el apartado 1.

Por otra parte, en el apartado 4 debiera insertarse una mención que reflejara la necesaria discreción y confidencialidad en la gestión de los conflictos familiares sometidos a mediación así como sus causas o dimensiones.

#### **Artículo 35.**

Deberían articularse medidas coordinadas con las distintas Administraciones implicadas.

#### **Artículo 37.**

Se propone una enmienda de adición al Artículo, con el siguiente texto: ***“La renta de inclusión consistirá en el derecho a una prestación económica de carácter periódico, reconocido a una familia, entendida esta en los términos que se reconoce en el Decreto 137/2002, de 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzas, en función del número de sus integrantes, de sus necesidades y recursos, que garantizará a la misma los medios necesarios para la subsistencia en el proceso de integración social de sus miembros. Se aplicarán asimismo ayudas para afrontar situaciones de emergencia social y para complementar las acciones de los procesos de inserción social.”***

#### **Artículos 45 y 46.**

Desde el CES-A consideramos conveniente que en el presente Anteproyecto quede plasmada la relación de las entidades que compondrán la Comisión General de Bienestar Social y las Comisiones Provinciales de Bienestar Social. De lo contrario, si se remite todo para un posterior desarrollo reglamentario, se contribuiría a prolongar una situación de vacío que, según se ha indicado, es fácilmente solucionable.

A este respecto, sería conveniente que, tanto en la Comisión General de Bienestar Social, como en las Comisiones Provinciales de Bienestar Social, se tenga en cuenta en

el presente Anteproyecto la participación de pleno derecho de los representantes de los agentes económicos y sociales más representativos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que aportarían, además de otros criterios, conocimientos técnicos de las necesidades del mercado laboral.

#### **Artículo 48.**

Se solicita que se especifique el modo en que la Administración de la Junta de Andalucía impulsará iniciativas empresariales que favorezcan a las personas inmersas en programas para la inclusión social.

Para la mejor aplicación de la norma y, asimismo, potenciar su eficacia, resulta conveniente que se mencionen en la norma los mecanismos que se utilizarán para impulsar las iniciativas empresariales que favorezcan a las personas beneficiarias de programas de inclusión social.

#### **Artículo 51.**

Habla de la condonación de sanciones en el caso de que las personas, físicas o jurídicas, afectadas asuman la financiación de programas para la inclusión social. Independientemente de la indefinición de qué tipos de sanciones, hasta que cuantía y como se establece el compromiso para financiar los programas, no nos parece adecuado establecer la condonación de sanciones, sería más lógico determinar qué tipo de sanciones tendrían el carácter finalista para financiar programas de actuación en materia de integración social dirigidas a personas socialmente excluidas del mercado laboral.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen y en la medida de lo posible, incorporarlas al Anteproyecto de Ley para la Inclusión Social en Andalucía.

Sevilla, a 12 de noviembre de 2003

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix







# DICTAMEN 14/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PLAN INTEGRAL DE ATENCIÓN A LA INFANCIA DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
12 de noviembre de 2003*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL TEXTO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4.2 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, los informes que, con carácter facultativo, sean solicitados por el Consejo de Gobierno, acerca de los asuntos de carácter económico y social.

En este sentido, el día 22 de octubre de 2003, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito del Excmo. Sr. Consejero de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Plan Integral de Atención a la Infancia de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Políticas Sociales de dicha Institución, con fecha 23 de octubre.

## II. CONTENIDO

El Plan Integral de Atención a la Infancia de Andalucía, viene a dar cumplimiento a la Disposición Adicional Tercera de la Ley 1/1998 de 20 de abril de los Derechos y Atención al Menor, acordándose por el Consejo de Gobierno su formulación mediante el Acuerdo de 13 de marzo de 2001. El periodo de vigencia del Plan que es de 4 años (2003-2007), pretende ser el medio para contribuir a dar una respuesta global a las necesidades y problemas de la infancia.

El Plan que viene precedido por una presentación del Consejero de Asuntos Sociales, se estructura de la siguiente forma:

### 1. INTRODUCCIÓN

Justificativa de la oportunidad del Plan.

### 2. MARCO LEGAL

Recoge las promulgaciones de las diferentes Leyes que tienen como fin la protección y reconocimiento de los derechos de la infancia. Empezando por la normativa internacional, la legislación nacional y la legislación autonómica.

### 3. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LA INFANCIA EN ANDALUCÍA

En este apartado, a través del análisis cuantitativo de los datos estadísticos tanto nacionales como autonómicos, sobre datos básicos de Andalucía y análisis demográficos de la Comunidad Autónoma, sobre la familia, la salud infantil, la educación y datos sobre el sistema de protección a la infancia en Andalucía, se da una visión sobre cual es la realidad de los menores y sus familias en nuestra Comunidad, cuyo conocimiento ha dado lugar al diseño de las líneas del Plan.

### 4. EL PLAN INTEGRAL DE ATENCIÓN A LA INFANCIA DE ANDALUCÍA

Este apartado señala los objetivos generales del Plan y la metodología utilizada para su elaboración.

### 5. EL DESARROLLO DE LA ESTRUCTURA DEL PLAN

Este apartado viene subdivididos en otros seis, que son las áreas de actuación del Plan, donde se definen los objetivos generales, los específicos y las acciones previstas para su cumplimiento. Para cada una de las acciones se indican aspectos tales como la entidad responsable de la promoción, las entidades colaboradoras en su desarrollo, la temporalización de las acciones y sus destinatarios. Estas seis áreas son las siguientes:

- ÁREA A. PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA
- ÁREA B. SOCIALIZACIÓN FAMILIAR EN SU ENTORNO ESPACIAL

- ÁREA C. SOCIOSANITARIA
- ÁREA D. EDUCATIVA, CULTURAL Y RECREATIVA
- ÁREA E. DE LA PROTECCIÓN
- ÁREA TRANSVERSAL DE COORDINACIÓN, INVESTIGACIÓN FORMACIÓN Y EVALUACIÓN

## **6. EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN.**

Aquí se recoge la creación de distintos órganos, político y técnico, con la finalidad de facilitar el proceso de seguimiento y evaluación de los objetivos establecidos en el Plan.

## **7. BIBLIOGRAFÍA**

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El Plan Integral de Atención a la Infancia de Andalucía concreta un conjunto de actuaciones a desarrollar por las distintas Administraciones Públicas de Andalucía en los próximos cuatro años y que tienen como fin común el efectivo ejercicio de los derechos de los menores, especialmente de aquellos que por sus circunstancias personales y sociales presentan mayores necesidades.

Las líneas generales del Plan están recogidas en los seis Apartados que lo integran y se concretan en 254 medidas de actuación que se proponen en el Apartado 5 del mismo.

Resulta necesario y prioritario señalar el considerable retraso con el que se aborda el cumplimiento de la Disposición Adicional 3ª de la Ley 1/98 de 20 de Abril de los Derechos y Atención al Menor, teniendo en cuenta su trascendencia como herramienta para dar respuesta integral a las necesidades y problemas de la infancia.

Entendemos la complejidad del diagnóstico previo y del propio documento en sí, si bien hay que resaltar que cinco años de retraso resultan a todas luces, excesivos en una materia tan sensible.

Resultaría difícil no compartir las actuaciones que en el Plan se recogen, pues al ser enunciados sobre objetivos que se plasman de forma genérica no encontramos en ellos motivos para matizar, disentir o rechazar las mismas, sin embargo, todo podría quedar en una mera declaración de intenciones si nos atenemos a que no se especifica por ningún lado el amparo presupuestario de todas las actuaciones que se proponen tienen en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y su desglose en los presupuesto concretos de las distintas Consejerías que se ven afectadas.

La suposición de la existencia de posibilidades de gasto en las distintas Consejerías, no puede entenderse como un compromiso específico con el Plan y el desarrollo del mismo. Por otro lado muchas de las medidas que se recogen en el Plan han de ser llevadas a cabo por otras administraciones y/o entidades, o bien en colaboración con ellas, sin que se determine el mecanismo para ello ni quede asegurada la financiación de dichas medidas por parte de quienes han de participar en el desarrollo de las mismas.

Creemos en la necesidad de que las políticas de actuación dirigidas a la atención del menor estén coordinadas, por un lado para conseguir una mayor eficacia y por otro para evitar la duplicidad de intervenciones administrativas.

Entendemos que las medidas específicas de atención a la infancia deben formar parte de una política social de intervención integral que de mejor respuesta a las múltiples causas que dan origen a los problemas.

Consideramos positivo que se propongan medidas encaminadas a favorecer la atención integral a población inmigrante. Este tipo de actuaciones son las que más vienen a favorecer la inclusión de dicha población en la sociedad de su entorno.

Proponemos modificar el término “*empresarios*” por el de “**Organizaciones Empresariales**”, en la columna de Entidades colaboradoras, en las acciones propuestas para el desarrollo de la estructura del Plan.

Consideramos necesario, que al hacer referencia a la población de 0 a 18 años, se unifique la terminología utilizada para evitar confusiones. No obstante, consideramos oportuna y conveniente la puesta en marcha del Plan Integral de Atención a la Infancia de Andalucía, si bien volvemos a resaltar la excesiva dilatación temporal entre la promulgación de la Ley 1/98 y la puesta en marcha del Plan, es, sin embargo al desarrollo de los Capítulos y acciones que se concretan donde este Consejo quiere realizar las observaciones que a continuación se detallan, con el objetivo de hacer llegar a la Consejería de Asuntos Sociales aquellas sugerencias que desde nuestro punto de vista puedan contribuir a la mejora del Plan.



## IV. OBSERVACIONES AL TEXTO

### MARCO LEGAL

Valoramos positivamente este apartado del Plan, en el que se expone de manera muy completa el marco normativo internacional, nacional y autonómico, de aplicación en materia de menores. Consideramos que ello facilita en gran medida el conocimiento de la normativa aplicable y por tanto contribuye a la seguridad jurídica en esta materia.

### ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LA INFANCIA EN ANDALUCÍA

Con carácter general, ponemos de relieve que en determinados cuadros, indicadores y fuentes estadísticas utilizadas en el Plan se incorporan datos de años que podríamos pensar, hoy son obsoletos. Ponemos como ejemplos el cuadro relativo al "Estado de la natalidad por provincias en Andalucía. Año 2001" (pág. 27), el cuadro sobre "Inmigraciones según edad y provincia de destino en Andalucía. Año 2001" (pág. 29) y el referente a la "Distribución de los Hogares de Parejas con Hijos de Andalucía según composición. Años 1992-2000".

Por otro lado se echan en falta otra serie de datos e indicadores que nos permitan conocer la realidad de la que partimos así como evaluar el posterior desarrollo del Plan como por ejemplo datos sobre inscripciones en el Registro Civil, implementación de los Centros de Menores en la Comunidad Autónoma o de los Centros de Atención Socioeducativa, Espacios públicos específicos al servicio y uso de la infancia disponibles, Programas desarrollados por las Corporaciones Locales y distintas administraciones dirigidas a este colectivo, parque actual de vivienda pública, datos sobre el Teléfono al Maltrato Infantil, Instalaciones Deportivas en la Red Básica, datos de familias acogedoras en nuestra Comunidad Autónoma... Consideramos necesario que se aporte esta información previa a la aprobación del Plan. Proponemos modificar el término "*integración social*" del primer párrafo de la página 47 por el de "***inclusión social***" en su acepción de integración y participación.

### LA SALUD INFANTIL

En las páginas 42 y 43 del texto que nos ocupa, se hace referencia a las actuaciones que se han llevado a cabo para dar respuesta a los problemas de adicción al alcohol y al tabaco en los menores. Pero echamos en falta en el Plan qué medidas han sido puestas en marcha para paliar otros problemas que afectan gravemente a los menores como las adicciones clásicas (adicción a la cocaína, anfetaminas, LSD, etc.) y las nuevas adicciones (adicción a la televisión y a los videojuegos, al ordenador y a Internet, a los juegos de azar, y distintas sustancias comercializadas para otros usos que vienen siendo utilizadas para usos sicotrópicos), las cuales inciden de forma negativa en los menores y en poco tiempo muestran sus efectos perniciosos. No observamos referencia alguna al II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones, (Decreto 209/2002, de 23 de julio). Asimismo y en otro orden de prioridades, echamos a faltar, igualmente, la referencia a la educación y formación en pautas de vida más saludables y sostenibles, desde la perspectiva de sus derechos como

consumidores que incluyen los derechos de protección de su salud, de sus intereses económicos, así como su derecho a la formación y la información como tales.

## DESARROLLO DE LA ESTRUCTURA DEL PLAN

En el Apartado “*Las SIGLAS UTILIZADAS...*, pág.74”, hemos observado la ausencia del significado de las siguientes siglas: I.J.A, E.P. y C.J.. consideramos se debe incluir su significado o corregir donde corresponda.

### - ÁREA A. PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA

En relación con el objetivo 2. *Promover e impulsar el desarrollo normativo sobre los Derechos de la Infancia y la Adolescencia*, entendemos que se deben mencionar como entidad colaboradora a las organizaciones de economía social en la Acción 13. *Impulsar el funcionamiento del Consejo Regional y de los Consejos Provinciales de la Infancia*.

Así como contarse con la colaboración de las entidades sociales en las siguientes acciones:

- Acción 18. *Establecer el régimen de garantías de acceso a la vivienda y erradicación de situaciones de riesgo derivadas del chabolismo e infravivienda.*
- Acción 21. *Establecer el régimen de asistencia familiar o acompañamiento a los menores en los centros hospitalarios.*
- Acción 25. *Disponer medidas de eliminación de barreras arquitectónicas y de cualquier tipo de riesgo que dificulten la movilidad de la infancia en los espacios urbanos.*
- Acción 33. *Potenciar actividades de ocio y tiempo libre que fomenten el asociacionismo infantil y juvenil.*
- Acción 38. *Crear en todos los Ayuntamientos comisiones locales de protección de los derechos de la infancia.*

Por otro lado, saludamos como muy positivas las acciones destinadas a regular, normar o elaborar y aprobar normas, así como regular actividades destinadas al colectivo que nos ocupa, ya que vienen a homogeneizar y remover agravios y discriminaciones entre las distintas ofertas y actividades que por los distintos sectores se dirigen a la infancia, sean públicas o de iniciativa privada.

### - ÁREA B. SOCIALIZACIÓN FAMILIAR EN SU ENTORNO ESPACIAL

Entre las medidas que se proponen, se hace referencia a *promover la colaboración ciudadana en la denuncia de posibles situaciones o circunstancias que pongan en peligro la integridad del menor o de su desarrollo personal*, acción 75. Aún considerando conveniente buscar la prevención y la denuncia de situaciones de riesgos para los menores, estas ac-

tuciones han de llevarse a cabo con la suficiente prudencia como para no generar situaciones de “alarmas infundadas” que conlleven conflictos posteriores en los que el menor pueda verse afectado.

En relación al objetivo específico 4. *Generar los mecanismos para el desarrollo y bienestar de las familias andaluzas, a través de la conciliación de la vida laboral y familiar y medidas de apoyo para los padres y los menores*, entendemos que la acción 99. *Ampliación de horarios en los centros educativos públicos, servicios de comedor, actividades extraescolares y ayudas para los libros de textos*, se relaciona con los artículos 13 a 18 del Capítulo 5, del Decreto 137/2002, de 30 de abril de Apoyo a las Familias Andaluzas y son medidas para el alumnado que está matriculado en Centros Públicos, al que ya indicamos en su día la necesidad de que dichas medidas deben extenderse a todas las familias que lo necesiten, independientemente de donde escolaricen a sus hijos. Se constata en la práctica que en los Centros Privados en general y en particular en los Centros de Enseñanza de Economía Social, sostenidos con fondos públicos se dificulta en muchas ocasiones el acceso a ayudas del tipo comedor, extraescolares, y por tanto, se rompe el principio mencionado anteriormente.

Incluir, como colaboradoras, a las organizaciones económicas y sociales en la acción 96. *Incentivos para la contratación de personas que interrumpieron temporalmente su vida laboral para atender a sus hijos menores de tres años*.

#### - ÁREA C. SOCIOSANITARIA

En esta área se propone el incluir, como entidades colaboradoras, a las entidades sociales en las acciones 103, 104 y 105 del objetivo específico 1. *Desarrollar mecanismos que favorezcan la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad en la población infantil y juvenil, para obtener un mayor nivel de bienestar*.

- Acción 108. *Difundir entre los profesionales sanitarios los criterios clínicos de detección de lesiones y patologías originadas por el maltrato*. Creemos que la difusión de dichos criterios debe de extenderse también a los profesionales de la educación.

- Acción 109. *Establecer mecanismos específicos para sensibilizar a los profesionales de la salud sobre la importancia de la detección precoz de las situaciones de maltrato y de su notificación pertinente*. Creemos, al igual que en la acción anterior, que el establecimiento de mecanismos específicos para sensibilizar debe de extenderse también a los profesionales de la educación.

Consideramos conveniente que todas las actuaciones dirigidas a menores y sobre todo las encaminadas a detectar posibles situaciones de riesgo por malos tratos, adicciones o conflictos familiares, estén protocolarizadas de forma que se produzca una actuación uniforme en el conjunto de la Comunidad Autónoma de Andalucía y que el profesional que tenga que actuar en cada caso concreto lo haga con las mayores garantías y seguridad para el menor.

## - ÁREA D. EDUCATIVA, CULTURAL Y RECREATIVA

En las acciones 144,149,150,156, se deben eliminar las referencias a Programas de Garantía Social, ya que según la Ley Orgánica 10/2002 de Calidad en la enseñanza (LOCE), de 23 de diciembre de 2002 estos han desaparecido y son sustituidos por los Programas de Iniciación Profesional (art. 27-LOCE).

- Acción 152. *Potenciar la escolarización en el primer y segundo ciclo de Educación Infantil de los niños y las niñas de ambientes desfavorecidos.* Se debe eliminar la referencia a primer y segundo ciclo de Educación Infantil, ya que actualmente (según LOCE) no existen, ya que tienen otra denominación; Primer ciclo de Educación Infantil = Educación Preescolar; Segundo ciclo de Educación Infantil = Educación Infantil.

En la misma línea de lo expuesto en las áreas A y C se solicita incluir como entidad colaboradora a las entidades sociales en la Acción 183. *Difundir los valores ambientales entre la población infantil y juvenil de Andalucía.*

Echamos de menos alguna referencia, en los objetivos específicos 7, 8 y 9, al deporte de personas con discapacidad. Consideramos que en las acciones 185 y 186 del objetivo específico 7. *Fomento del deporte para todos, con la finalidad de promover la salud, la condición física y el bienestar social de las personas, cualquiera que sea su sexo, edad, condiciones económicas, sociales o culturales,* debe concretarse el movimiento a desarrollar, ¿Aumentar la participación de la población infanto-juvenil en el programa o plan? ¿Realizar, desarrollar...el plan o programa? Observamos que no queda determinada la acción a realizar en la forma que se plantea.

En la acción 187, propuesta para el cumplimiento del objetivo específico 8 y en la acción 188, propuesta para el objetivo específico 9, hacemos las mismas consideraciones que en las anteriormente señaladas y así mismo proponemos que se concrete la acción o acciones a realizar.

- Acción 247. *Promover la habilitación y especialización de personal que viene trabajando en las escuelas infantiles para el cumplimiento de los requisitos establecidos en la LOGSE.* Sobre este punto, creemos que sería necesario conocer si existe y de ser así, cuantificar cuantas personas de las que actualmente están trabajando en los centros socioeducativos necesitan dicha habilitación o especialización con el fin de ofertarles los requisitos establecidos en la LOGSE.

En este aspecto también convendría que la Consejería de Educación desarrollara su Orden de Titulaciones que la Ley de Calidad deja en sus competencias.

## - ÁREA E. DE LA PROTECCIÓN

Sería conveniente que aquellos jóvenes que han estado bajo la tutela de la Administración y que llegados a la mayoría de edad, no han alcanzado autonomía personal, encuentren en este Plan medidas que posibiliten ayudas hasta conseguir la misma.

Consideramos conveniente que por parte del Consejo de Gobierno se proponga la creación de la figura del Defensor de la Infancia, o en su defecto, reforzarla en la estructura actual del Defensor del Pueblo Andaluz, posibilitando unificar y hacer más eficaces las políticas de protección y defensa de los derechos de mas de millón y medio de ciudadanos y ciudadanas andaluzas menores de 18 años.

#### - IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN

Consideramos que el seguimiento y evaluación de este Plan debe ser función del Consejo Regional de la Infancia y de los Consejos Provinciales de la Infancia o, en su defecto, se sugiere incluir a las entidades económicas y sociales en la Comisión de Seguimiento.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las Observaciones generales y al texto presentadas en este Dictamen y en la medida de lo posible, incorporarlas al Plan Integral de Atención a la Infancia de Andalucía.

Sevilla, a 12 de noviembre de 2003

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix



# DICTAMEN 15/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL CONSEJO AUDIOVISUAL DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
17 de noviembre de 2003*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**





## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Ley que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 28 de octubre de 2003, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Excmo. Sr. Consejero de la Presidencia de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen, por la vía de urgencia, sobre el Anteproyecto de Ley de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación de dicha Institución, en la misma fecha de entrada en el Consejo.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía consta de un total de 18 Artículos, agrupados en tres Capítulos, dos Disposiciones Adicionales, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales. Vienen precedidos de una Exposición de Motivos.

Este Anteproyecto de Ley pretende ser la respuesta a la necesidad de contar con un referente social prestigioso que propicie la conciliación de los intereses de distintos agentes económicos, socioculturales, industriales y generales de los ciudadanos andaluces, a fin de garantizar la libertad de expresión, el derecho a la información y la pluralidad informativa. El contenido de la norma es el siguiente:

### CAPÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES”

En el mismo se regulan la creación del Consejo Audiovisual de Andalucía, su naturaleza, configurándolo como una autoridad independiente, con personalidad jurídica propia, con capacidad y autonomía para el desarrollo de sus funciones.

En cuanto al ámbito y principios de actuación, el primero comprende tanto los gestionados por la Administración de la Junta de Andalucía, de modo directo o indirecto, como los que realicen emisiones específicas para Andalucía, comprendiendo los segundos los de libertad de expresión e información, difusión y comunicación y de compatibilidad de los mismos con los de pluralismo, neutralidad, honestidad informativa y de libre concurrencia en el sector audiovisual.

En lo referente a las funciones a desarrollar por el Consejo, consisten principalmente, en el asesoramiento y consulta a las distintas instancias públicas competentes en el sector audiovisual andaluz, de estudio e información, de vigilancia y control, de mediación y arbitraje, de fomento de la formación, cooperación con órganos similares de otras administraciones y de comunicación con la sociedad.

### CAPÍTULO II. “ESTRUCTURA DEL CONSEJO AUDIOVISUAL DE ANDALUCÍA”

Establece que el mismo estará integrado por nueve miembros elegidos por el Parlamento de Andalucía por mayoría de tres quintos. El Presidente lo designa el Consejo de Gobierno a propuesta del Consejo Audiovisual de Andalucía, de entre los miembros del mismo. La duración del mandato será de cinco años, pudiendo ser reelegidos una sola vez por un periodo de la misma duración. También se enumeran las causas de pérdida de condición de miembro del Consejo y se regula su estatuto personal, fijándose el régimen de incompatibilidades y de dedicación exclusiva.

### **CAPÍTULO III. “FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO AUDIOVISUAL DE ANDALUCÍA Y RÉGIMEN JURÍDICO”**

Se prevé como órgano de gobierno al Pleno y menciona las funciones de su Presidencia. Su régimen jurídico se conforma con lo que establece la propia Ley, su Estatuto orgánico y de funcionamiento, y el resto de normas reguladoras del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Los actos del Consejo ponen fin a la vía administrativa.

Le otorga este Anteproyecto al Consejo la potestad sancionadora que las leyes reguladoras de la comunicación audiovisual y de la publicidad otorguen a la Junta de Andalucía en el ámbito de actuación y funciones que la Ley otorga al Consejo. Se regulan, asimismo, el régimen de contratación y patrimonio, de su personal, así como los recursos económicos y su régimen presupuestario.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA.** En tres meses debe constituirse.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA.** Se concede un plazo de tres meses al Consejo para la elaboración de un proyecto de Estatutos y su presentación al Consejo de Gobierno.

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

**DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA.** La Consejería de Economía y Hacienda ha de habilitar los créditos necesarios para el inicio de las actividades del Consejo.

**DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA.** Entrada en vigor de la Ley.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El Consejo Económico y Social de Andalucía ha recibido un anteproyecto de ley que no tiene ningún tipo de informes preceptivos, excepto una insuficiente "Memoria funcional y económica" con la disculpa de la tramitación por el procedimiento de urgencia. No entendemos las razones por las que una ley, que no podrá entrar a discusión parlamentaria en esta legislatura, se tramita ante el Consejo Económico y Social de Andalucía (CES-A) por esta vía de urgencia.

Dicho lo anterior, el CES de Andalucía es consciente de las necesarias adaptaciones a las propuestas de la Unión Europea sobre la creación de organismos, que siendo independientes de los gobiernos, ordenen el sector audiovisual tanto en lo que hace referencia al mercado como a la defensa de los valores democráticos y de los derechos de los ciudadanos.

En España la intención de crear este tipo de órgano a nivel nacional y de una ley reguladora del sistema audiovisual, es antigua y además tiene un nivel de consenso político relativamente alto, sin embargo, no termina de concretarse. Y, aunque sería recomendable que hubiera un Consejo de ámbito estatal que coordinara los Consejos autonómicos, así como una norma básica de carácter estatal, entendemos que la situación de descontrol exige que la Comunidad Autónoma se comprometa a ordenar el sector audiovisual y crear una autoridad audiovisual de ámbito andaluz.

No se nos escapa la importancia de los medios audiovisuales para el desarrollo social democrático y como parte de los servicios públicos, tampoco que el sector audiovisual debe ser para Andalucía un sector económico de gran potencial que necesita oportunidades, como el control antimonopolio o el fomento y respeto de la creatividad.

Creemos que el texto debería concretar mejor el alcance de las competencias, poderes e instrumentos que se conceden a este órgano, delimitando la base legal que las legitima. De no ser así, el Artículo 4, que enumera las funciones del Consejo Audiovisual, se puede leer con dudas y temores provocados por la inconcreción.

Esta laguna se vuelve a manifestar en la potestad sancionadora (artículo 12), ya que el anteproyecto no establece las sanciones, ni determina el ámbito sancionador, si bien se remite a una ley posterior. Entendemos que dado el alcance de las funciones de vigilancia de este Consejo, que afectan a derechos fundamentales, entre otros, al de libertad de expresión, se debieran especificar los instrumentos y el alcance de sus decisiones.

Sobre las competencias en mediación y arbitraje que menciona el borrador, nos parece que este Consejo no es el adecuado para ejercer estas funciones, ya que habitualmente las entidades de mediación y arbitraje establecen una participación directa de las posibles partes implicadas en los conflictos.

Para concluir, el CES-A considera que es necesario ordenar el sector audiovisual y recomendamos que esta sea, por fin, una tarea prioritaria para la próxima legislatura. Sin

embargo, el documento que se nos presenta no está suficientemente elaborado, por lo que consideramos imposible, en un plazo tan corto, entrar en el análisis detallado del articulado por la complejidad de una materia que afecta a derechos fundamentales y a la ambigüedad e indefinición de gran parte de los artículos, por ello recomendamos que se revise el texto.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

A título de ejemplo incluimos algunas observaciones al articulado, teniendo en cuenta, que no se trata de las únicas alegaciones que habría que hacer al anteproyecto:

### Artículo 1.1.

El Consejo se crea con el objeto de ser la autoridad audiovisual en Andalucía por ello proponemos: añadir detrás de autoridad **“audiovisual”**.

Debería incluir en este punto detrás de *“encargada de”* añadir **“velar por el cumplimiento de la legislación y normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad.”**

### Artículo 1.2.

Creemos que existe un error en el Artículo que se menciona, ya que el Artículo 5 de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, no está referido a ese tipo de entidades públicas.

### Artículo 1.3.

Se propone la modificación de la expresión *“...se llevará...”* por **“...se articulará...”**, ya que nos parece un término mas jurídico y ajustado a este supuesto.

### Artículo 4.3.

Se solicita que los informes preceptivos que ha de evaluar el Consejo Audiovisual se relacionen en apartados distintos, precedidos del correspondiente subapartado, para dotar de una mayor claridad a esta función.

### Artículo 4.4.

Añadir **“y de las Corporaciones Locales”**.

### Artículo 4.7.

Sugerimos que se redacte de nuevo y se defina y concrete el contenido de esta función, pues la redacción es confusa, ambigua y farragosa.

### Artículo 4.9.

Se propone la modificación de este apartado, a fin de lograr una redacción más precisa y correcta. Para ello, se propone la siguiente:

**“Fomentar la emisión de programas audiovisuales de formación, destinados preferentemente a los ámbitos infantil, juvenil, al mundo laboral, al consumo, así como**

**otros de especial incidencia, relativos a información sexual, a los riesgos que comporta el consumo de drogas y tabaco, al uso abusivo del alcohol y a la prevención de la drogodependencia y la ludopatía”**

**Artículo 4.14.**

Se propone cambiar el término “demandas” por “**peticiones**” ya que se puede entender que estamos en presencia de “demandas” en el sentido estrictamente judicial.

En este mismo apartado, también sería conveniente la sustitución del término “usuario” por el de “**interesado**”, ya que el primero parece limitativo y contradictorio con la primera parte de este punto.

**Artículo 4.15.**

Se solicita aclaración sobre el término “disponerlo”, a fin de aclarar lo que el legislador pretende al decir “disponerlo, de conformidad con la legislación aplicable y en los supuestos que la misma establezca”. Quizás quiera hacer mención a una precisión final que consideramos necesaria para este apartado: “**sin perjuicio de instar las oportunas acciones legales**”. Por ello, se solicita la oportuna aclaración y precisión.

**Artículo 4.19.**

Los órganos de mediación y arbitraje para que sean eficaces deben integrar a los representantes de los posibles afectados en los conflictos, por lo que este organismo no parece el mas apropiado.

**Artículo 5.3.**

Incluir al final de este Apartado “..., socioeconómico y empresarial”, sustituyendo el término “social” por el citado “**socioeconómico**”, e incluyendo el de “**empresarial**” a fin de ampliar el perfil de los posibles candidatos.

**Artículo 6.2.**

Se propone una modificación en la redacción de la parte final del mismo, con el fin de evitar la redundancia en el uso de los términos:

**“..., cuyo mandato concluirá en la fecha en que debería haber finalizado el del miembro a quien sustituya.”**

**Artículo 9.3.**

Añadir al final de este Apartado “ **... y la asistencia del Secretario o Secretaria General**”.



#### **Artículo 9.4.**

Se propone incluir la siguiente precisión en el encabezamiento de este apartado:

***“4. Todas las decisiones del Consejo Audiovisual de Andalucía deben adoptarse en el Pleno por mayoría simple, salvo las que se indican a continuación, para las cuales se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros.”***

#### **Artículo 11.**

Se propone que la memoria incluya una evaluación de la actividad desarrollada por el Consejo, y un informe anual sobre situación del sector audiovisual andaluz.

#### **DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA**

Se solicita la modificación de esta Disposición Final, estableciéndose en su lugar un plazo de 20 días para la entrada en vigor de la presente Ley.

En esta Disposición Final se establece la entrada en vigor *“al día siguiente de la publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”*, alejándose del criterio general establecido en el Artículo 2.1 del Código Civil de entrada en vigor a los 20 días desde la publicación en el Boletín Oficial correspondiente.

En atención a la materia regulada, no apreciamos la necesidad ni la premura para acortar el mencionado plazo general, por lo que solicitamos su rectificación. No debe olvidarse que el requisito de la publicación de la norma jurídica para su entrada en vigor no es otro que el de asegurar, siquiera indiciariamente, el conocimiento de ésta, ya que la ignorancia de Ley no exime de su cumplimiento y la publicidad de las normas la garantiza el artículo 9 de la Constitución.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones realizadas en este Dictamen al Anteproyecto de Ley de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía.

Sevilla, a 17 de noviembre de 2003

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

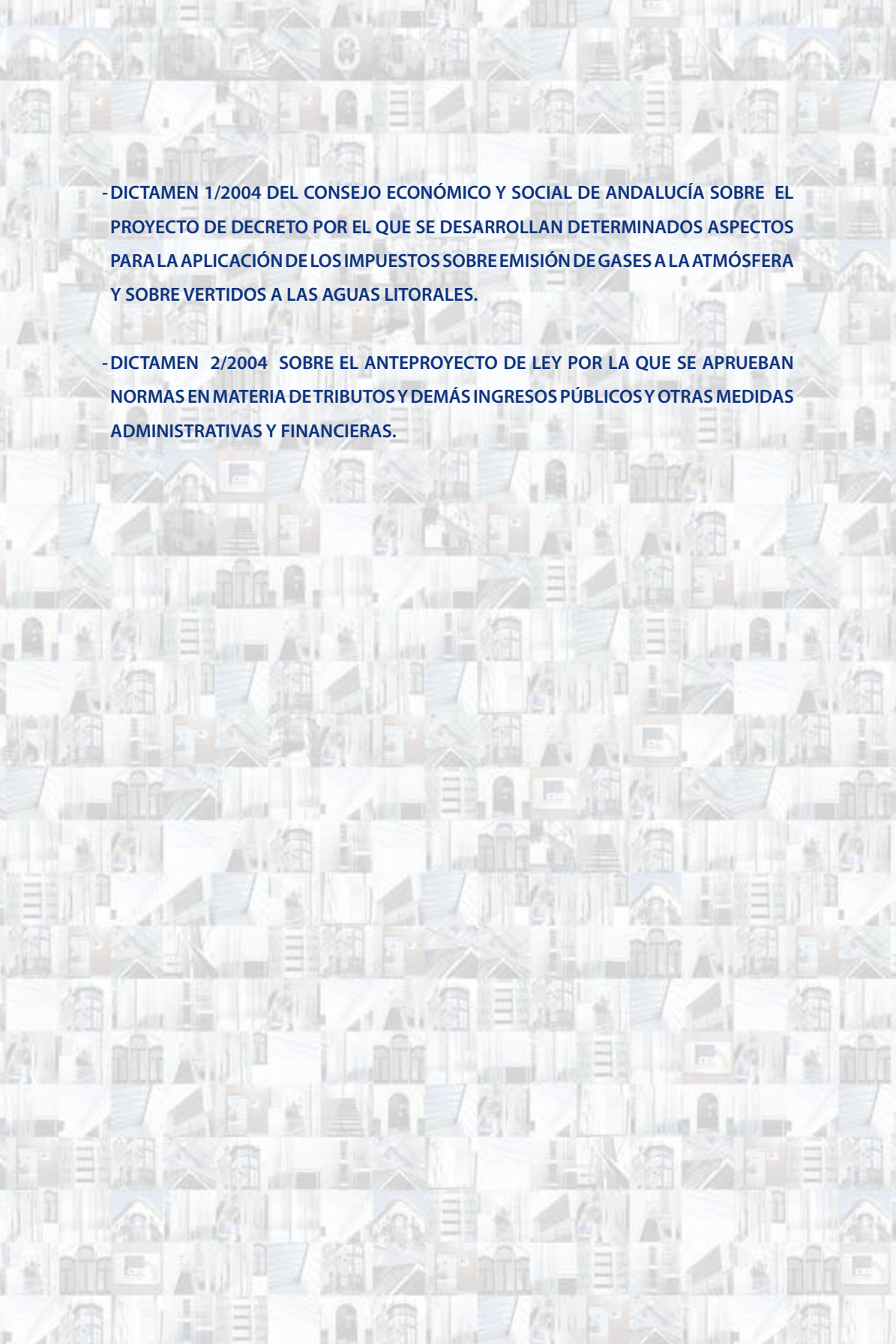
VºBº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDLUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix

DICTÁMENES DEL CES-A / AÑO 2004



The background of the page is a dense, repeating pattern of small, light-colored architectural drawings. These drawings include various elements such as windows, door frames, rooflines, and structural details, rendered in a muted palette of blues, greys, and browns. The pattern is uniform and covers the entire page.

**-DICTAMEN 1/2004 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLAN DETERMINADOS ASPECTOS PARA LA APLICACIÓN DE LOS IMPUESTOS SOBRE EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA Y SOBRE VERTIDOS A LAS AGUAS LITORALES.**

**-DICTAMEN 2/2004 SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE APRUEBAN NORMAS EN MATERIA DE TRIBUTOS Y DEMÁS INGRESOS PÚBLICOS Y OTRAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y FINANCIERAS.**



# DICTAMEN 1/2004 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLAN DETERMINADOS ASPECTOS PARA LA APLICACIÓN DE LOS IMPUESTOS SOBRE EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA Y SOBRE VERTIDOS A LAS AGUAS LITORALES

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
7 de julio de 2004*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Proyectos de Decretos que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 22 de junio de 2004 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito del Excmo. Sr. Consejero de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía solicitando la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se desarrollan determinados aspectos para la aplicación de los impuestos sobre emisión de gases a la atmósfera y sobre vertidos a las aguas litorales, establecidos en la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas. La solicitud de Dictamen fue trasladada, por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, en la misma fecha de entrada en el Consejo, a las Comisiones de Trabajo de Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, y de Economía y Desarrollo de dicha Institución.



## II. CONTENIDO

El Decreto por el que se desarrollan determinados aspectos para la aplicación de los impuestos sobre emisión de gases a la atmósfera y sobre vertidos a las aguas litorales consta de 19 Artículos, estructurándose en cuatro Capítulos, referidos a disposiciones comunes, normas para la determinación de la base imponible en el Impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera, normas para el cálculo de la base imponible en el Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales en el supuesto de cese o interrupción temporal de la actividad, y a la deducción por inversiones. Asimismo, consta de diez anexos y viene precedida de una introducción donde se exponen los objetivos y finalidad de la promulgación de la norma.

La norma se encuentra estructurada de la siguiente forma:

### **CAPÍTULO I. “DISPOSICIONES COMUNES” (ARTÍCULO 1)**

Este capítulo establece el objeto del Decreto, así como el establecimiento de las normas necesarias para la aplicación de los impuestos sobre emisión de gases a la atmósfera y sobre vertidos a las aguas litorales

### **CAPÍTULO II. “NORMAS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA BASE IMPONIBLE EN EL IMPUESTO SOBRE EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA” (ARTÍCULOS 2 A 13)**

El Capítulo II se refiere a las normas para la determinación de la base imponible en el Impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera, que a su vez se divide en cuatro secciones: normas comunes, estimación directa, estimación objetiva y estimación indirecta de la base imponible, respectivamente.

#### ***Sección 1.ª Normas comunes (Artículos 2 a 5)***

En esta sección, en el Artículo 2, se establecen las definiciones que han resultado precisas para garantizar la seguridad jurídica en la aplicación del impuesto y al mismo tiempo hacer explícita su concepción como instrumento de la política medioambiental. El Artículo 3 recoge la no sujeción las emisiones de CO<sub>2</sub> procedentes de la combustión de biomasa, biocarburante o biocombustible. El Artículo 4 se refiere a los datos necesarios para el cálculo de las emisiones.

El Artículo 5 establece los sistemas de determinación de la base imponible, previstos en el Artículo 27 de la Ley 18/2003: la estimación directa y la estimación objetiva, con los requisitos y condiciones que en el mismo se fijan, dejando la estimación indirecta para los supuestos previstos en la Ley General Tributaria y en aquellos casos en que no se alcancen los requisitos exigidos para la determinación de la base imponible mediante el régimen de estimación directa.

#### ***Sección 2.ª Estimación directa de la base imponible (Artículos 6 a 9)***

El Artículo 6 determina los sistemas de medición del hecho imponible. El Artículo 7, regula el cálculo de la cantidad emitida de una sustancia a partir de la medición en con-

tinuo de caudales y concentraciones. El Artículo 8, fija el Cálculo de la cantidad emitida de una sustancia a partir de la relación indicada en el Artículo 28.3 de la Ley 18/2003. El Artículo 9 legisla determinados aspectos relativos a la gestión de la calidad de los sistemas de monitorización en continuo.

### **Sección 3.ª Estimación objetiva de la base imponible (Artículos 10 a 12)**

El Artículo 10 establece la aplicación del régimen de estimación objetiva en el Impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera. Los Artículos 11 y 12, determinan la metodología para el cálculo de las emisiones.

### **Sección 4.ª Estimación indirecta de la base imponible (Artículo 13)**

Establece que resultará aplicable el régimen de estimación indirecta de la base imponible en los casos previstos en el Artículo 53 de la Ley General Tributaria, y cuando los datos capturados por los monitores de medición en continuo o medidores del caudal no alcanzan los requisitos mínimos exigidos en los Apartados 2, 3 y 4 del Artículo 28 de la Ley 18/2003.

## **CAPÍTULO III. "NORMAS PARA EL CÁLCULO DE LA BASE IMPONIBLE EN EL IMPUESTO SOBRE VERTIDOS A LAS AGUAS LITORALES" (ARTÍCULO 14)**

El Artículo 14, en especial, regula el cálculo de la base imponible en caso de cese o interrupción temporal de la actividad que origina el vertido.

## **CAPÍTULO IV. "DEDUCCIÓN POR INVERSIONES" (ARTÍCULOS 15 A 19)**

El Artículo 15 regula el Régimen jurídico de las deducciones por inversiones, estableciéndose un régimen idéntico para el Impuesto sobre la emisión de gases a la atmósfera, y el Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales.

El Artículo 16 regula el ámbito de aplicación de las deducciones por inversión, afectando a los dos impuestos citados y estableciéndose por la Ley el derecho de los sujetos pasivos a una deducción en la cuota íntegra, por las inversiones realizadas en el período impositivo en infraestructuras y bienes de equipo que tengan por finalidad el control, prevención y corrección de la contaminación atmosférica o hídrica, respectivamente.

El Artículo 17 establece la realización y mantenimiento de la inversión, entrando a regular determinados aspectos aclaratorios respecto de lo establecido en la ley. Así, respecto del momento de la realización de la inversión, se entenderá realizada la misma cuando los elementos patrimoniales sean puestos en condiciones de funcionamiento.

El Artículo 18 regula la base de cálculo de la deducción por inversiones. Por último, el Artículo 19 determina las reglas de la certificación acreditativa de la idoneidad medioambiental de la inversión realizada expedida por la Consejería de Medio Ambiente, que debe ser aportada preceptivamente por el sujeto pasivo para poder practicar las deducciones previstas en este Capítulo.

## DISPOSICIONES ADICIONALES

*Primera.* Utilización de sistemas de monitorización en continuo basados en métodos no normalizados.

*Segunda.* Cálculo de la fianza.

*Tercera.* Conservación de documentación para la comprobación de datos.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

*Primera.* Especificaciones relativas a las actividades del Anexo 1 de la Ley 16/2002.

*Segunda.* Plazo para la implantación de un sistema de gestión de la calidad de los monitores en continuo.

## DISPOSICIONES FINALES

*Primera.* Habilitación para el desarrollo y ejecución.

*Segunda.* Entrada en vigor.

## ANEXOS

*Anexo I.* Relación de biomasa, biocarburantes y biocombustibles.

*Anexo II.* Relación de normas sobre medición de parámetros.

*Anexo III.* Directrices para el cálculo de emisiones de  $\text{CO}_2$  por estimación directa mediante balance de materia.

*Anexo IV.* Criterios para la certificación por entidad colaboradora de la Consejería de Medio Ambiente en materia de protección ambiental del porcentaje mínimo de emisiones canalizadas y monitorizadas en continuo.

*Anexo V.* Directrices para la validación de datos horarios de sistemas automáticos de medición en continuo.

*Anexo VI.* Fórmulas para conversión de caudales y concentraciones a las mismas condiciones de referencia.

*Anexo VII.* Gestión de la calidad de los sistemas automáticos de medida de emisiones a la atmósfera.

*Anexo VIII.* Factores de emisión para la determinación de la base imponible por estimación objetiva.

*Anexo IX.* Criterios para la determinación de los factores de eficacia del sistema de depuración.

*Anexo X.* Especificaciones relativas a las actividades comprendidas en el anexo 1 de la ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

Antes de pasar a exponer el contenido del Dictamen propiamente dicho, el CES-A cree necesario hacer referencia a las dificultades añadidas que ha debido afrontar en el cumplimiento de su tarea; dificultades impropias que han podido condicionar indebidamente los debates y acuerdos en el seno del propio Consejo.

Con independencia de las consideraciones contempladas en el presente Dictamen, el CES-A da por reproducidas las que en su día se realizaron en el Dictamen 11/2003 sobre el Proyecto de Ley General de Fiscalidad Ecológica y en especial las que hacían referencia a la aplicación con cautela de los impuestos, minoración de la carga tributaria para reducir el sobre esfuerzo económico de las empresas, la de incrementar los porcentajes de deducción y la inclusión de las inversiones para el cumplimiento de parámetros ambientales obligatorios como inversión deducible.

En primer lugar, se quiere resaltar que el tiempo concedido para elaborar un Dictamen como el que nos ocupa, de la trascendencia y complejidad de la normativa sometida a nuestra consideración, es excesivamente reducido. Aunque el trámite de urgencia esté previsto en la legislación vigente, debe ser utilizado en circunstancias verdaderamente excepcionales y nunca en aquellos supuestos en los que el acortamiento de los plazos lleve a una minoración de las funciones que ha de cumplir este órgano consultivo. Este procedimiento puede parecer menos necesario en el caso que nos ocupa de una disposición de carácter reglamentario.

En segundo lugar, el plazo de 15 días que establece el trámite de urgencia previsto para emitir el Dictamen del CES-A es insuficiente para realizar un análisis correcto y riguroso sobre este Proyecto normativo. Todo ello limita el alcance del Dictamen a emitir, por lo que expresamente debemos recoger que la ausencia de comentarios en relación con alguno de los contenidos del articulado de la norma no implica necesariamente la conformidad con los mismos.

En tercer lugar y agravando las dificultades originadas por el acortamiento de los plazos, queremos advertir también que el Proyecto ha sido remitido al CES-A sin una Memoria Económica que permitiera enriquecer el juicio de este Consejo sobre los efectos económicos del Proyecto en cuestión, máxime cuando se trata de un órgano integrado por agentes económicos y sociales y no por especialistas.

Esta situación es particularmente grave cuando se analizan normas que carecen de precedentes y de tradición en nuestro ordenamiento y cuyos impactos económicos y sociales deben ser valorados debidamente antes de decidir su entrada en vigor.

Por otra parte, consideramos que hubiese sido conveniente emitir el Dictamen una vez concluido el expediente de información pública que se viene desarrollando en paralelo. No obstante, el CES-A, en cumplimiento de sus funciones, ha analizado y debatido profusamente el texto del Proyecto de Decreto por el que se desarrollan determinados aspectos para la aplicación de los impuestos sobre emisión de gases a la atmósfera y sobre vertidos

a las aguas litorales, planteando una serie de observaciones y salvedades que se desarrollan posteriormente.

Como decíamos en el Dictamen sobre la ley General de Fiscalidad Ecológica, el texto es expresión de la voluntad de dotar a nuestra Comunidad Autónoma de unos mecanismos de fiscalidad ecológica que contribuyan a la protección y conservación del medio ambiente mediante el establecimiento de tributos de ordenamiento, no recaudatorios, que adquirirán así carta de naturaleza en nuestro sistema jurídico. La filosofía última debe ser la de generar una dinámica real de las empresas hacia la inversión en formas de producción cada vez más limpias.

Por otra parte, el CES-A entiende que, en orden a no producir dispersión normativa, y propiciar un análisis y debate individualizado, hubiera sido deseable que los impuestos que actualmente son objeto de desarrollo reglamentario se hubieran aprobado mediante una Ley específica y no a través de su incorporación en la Ley 18/2003, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas. Igualmente, se llama la atención sobre el hecho de que el Proyecto de Decreto contiene disposiciones que afectan a la cuantía de la cuota, lo que es materia objeto de reserva de ley.

Para evitar que, como consecuencia de la puesta en funcionamiento del sistema de repartos de cuotas previsto en el Plan Nacional de Asignaciones y la entrada en funcionamiento del Mercado de Comercio de Emisiones de CO<sub>2</sub>, se genere un doble gravamen para las empresas andaluzas, recomendamos que, a partir de dicha puesta en funcionamiento, se elimine el gravamen del CO<sub>2</sub>.

Se recomienda la revisión de las limitaciones de deducciones por inversiones para reducir la contaminación atmosférica y los vertidos de las empresas, tanto en porcentajes como en equipos, acción que podría contribuir a reforzar el carácter corrector y ambiental frente al recaudador de estos impuestos.

Aunque se entiende el carácter eminentemente técnico del Decreto y la necesidad en algunos casos de formulaciones complicadas, hechos que dotan al proyecto de una enorme complejidad, parece conveniente realizar un esfuerzo adicional en la simplificación y la asunción de las normativas sectoriales, lo que redundaría en una disminución de la presión fiscal indirecta de estas figuras tributarias.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### CAPÍTULO II. “NORMAS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA BASE IMPONIBLE EN EL IMPUESTO SOBRE EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA”

#### **Artículo 2. Apartado b. “Definición de instalación”**

La definición de instalación no contempla la actual situación de transición, hasta que se apruebe la normativa que regule dicha autorización en cumplimiento de la Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrado de la Contaminación (IPPC). Al no estar todavía determinadas las condiciones y características que se exigirán para otorgar esta Autorización, pueden surgir indeterminaciones a la hora de plantearse la definición de las instalaciones que constan de grupos o distintas plantas en un mismo recinto. Se propone que en el periodo transitorio se incluyan las instalaciones que hayan reportado al EPER y/o criterios de control de la instalación.

#### **Artículo 3. “Emisiones de CO<sub>2</sub> procedentes de biomasa, biocarburantes y biocombustible”**

El CO<sub>2</sub> proveniente de las instalaciones de cogeneración no debería computar, igual que no lo hace el de la biomasa, ya que de otra manera se desincentivarían a estas instalaciones, que tanto beneficio reportan - alta eficiencia, generación distribuida que ahorra pérdidas de transporte, y aprovechamiento de calor residual, ya que disminuyen el consumo andaluz de energía primaria.

#### **Artículo 4. Apartado 3. “Datos para el cálculo de las emisiones”**

Dado que algunas actividades afectadas por el Proyecto de Decreto tienen una normativa específica y propia que, en función de las especificidades técnicas de cada actividad, establece una periodicidad distinta a la hora de comunicar los datos a la administración, esta obligación añade presión fiscal indirecta. Por ello, se propone que se armonice este requisito con la normativa sectorial específica de las actividades sujetas al impuesto.

#### **Artículo 5. Apartado 1. “Sistemas de determinación de la base imponible”**

Las emisiones difusas, que son las que no están canalizadas, representan una reducida parte de las emisiones totales de las instalaciones industriales pero su medición realizada mediante estimación, es de una gran complejidad técnica y operativa. Dado el reducido impacto en cuanto a la carga fiscal y la complejidad técnica de su cálculo, se recomienda que para la determinación de la base imponible del impuesto de emisiones no se consideren las emisiones difusas y sólo se tengan en cuenta las emisiones canalizadas.

Por ello, proponemos que en el Punto 1 donde pone “...a todas las emisiones a la atmósfera...”, quede redactado de la siguiente manera “...a todas las emisiones canalizadas a la atmósfera...”.

## **Artículo 6. “Estimación directa de la base imponible”**

Para la determinación directa de la base imponible de este impuesto el Proyecto de Decreto establece que el cálculo del CO<sub>2</sub> se realice a partir del balance de materias que se establece en anexo III por balance global de carbono.

No obstante, existen otros métodos igualmente válidos que están recogidos en normativas sectoriales de algunas de las actividades afectadas por el proyecto de Decreto, como es el caso del anexo IV de la Directiva de Derecho de Comercio de Emisiones que establece el índice de emisión por actividad como método para el cálculo para medir las emisiones de CO<sub>2</sub>.

De esta manera y a fin de evitar que las empresas se vean obligadas a llevar a cabo una doble medición, proponemos que el método para el cálculo del CO<sub>2</sub> no sea obligatoriamente por balance global de carbono, permitiendo que la empresa pueda optar entre los que estén establecidos por las normativas sectoriales que le sean de aplicación.

## **Artículo 9. “Gestión de la calidad de los sistemas de monitorización en continuo”**

Se plantea la posibilidad de que también pueda ser válida la gestión y el mantenimiento de los sistemas de monitorización en continuo, mediante verificaciones y calibraciones realizadas por entidades externas, acreditadas por la Administración.

## **Artículos 10, 11 y 12. “Estimación objetiva de la base imponible”**

Los factores de emisión genéricos establecidos en el anexo VIII están obtenidos en base a las tecnologías de los años 80-90. Sin embargo, los factores reales de emisión que tienen las instalaciones actualmente son menores, gracias a que las tecnologías, los combustibles y las materias primas empleadas han cambiado para ser menos contaminantes. Por ello, recomendamos la revisión de los factores de emisión para adecuarlos a la realidad de las empresas contribuyentes.

## **CAPÍTULO III. “NORMAS PARA EL CÁLCULO DE LA BASE IMPONIBLE EN EL IMPUESTO SOBRE VERTIDOS A LAS AGUAS LITORALES”**

### **Artículo 18. “Base de cálculo de la deducción por inversiones”**

Al igual que se propuso en el Dictamen 11/2003 sobre la Ley General de Fiscalidad Ecológica, no deberían excluirse de las deducciones fiscales por inversiones las que se realizan para alcanzar los parámetros de calidad ambiental obligatorios.

Asimismo, se propone que las inversiones de sustitución o complementarias a las inversiones iniciales, que supongan mejoras tecnológicas y de eficiencia, puedan ser objeto de deducción con independencia de que su permanencia no llegue a los tres años.



**Artículo 19. “Certificado acreditativo de la idoneidad medioambiental de la inversión realizada, expedido por la Consejería de Medio Ambiente”**

Se propone la inclusión de un plazo para la resolución del certificado de idoneidad medioambiental, al objeto de evitar el pago de intereses de demora por parte del sujeto pasivo cuando el retraso sea provocado por la pasividad administrativa.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y las observaciones al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Decreto por el que se desarrollan determinados aspectos para la aplicación de los impuestos sobre emisión de gases a la atmósfera y sobre vertidos a las aguas litorales.

Sevilla, a 7 de julio de 2004

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez



# DICTAMEN 2/2004 SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE APRUEBAN NORMAS EN MATERIA DE TRIBUTOS Y DEMÁS INGRESOS PÚBLICOS Y OTRAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y FINANCIERAS

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
27 de septiembre de 2004*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. CONSIDERACIÓN PREVIA**

**IV. OBSERVACIONES GENERALES**

**V. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**VI. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 14 de Septiembre de 2004 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito del Sr. Consejero de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el anteproyecto de Ley por la que se aprueban normas en materia de tributos y demás ingresos públicos y otras medidas administrativas y financieras.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, en la misma fecha de entrada en el Consejo, a la Comisión de Economía y Desarrollo de dicha Institución.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley por la que se aprueban normas en materia de tributos y demás ingresos públicos y otras medidas administrativas y financieras consta de 33 Artículos distribuidos en cuatro Títulos, relativos a “TRIBUTOS CEDIDOS”, “INGRESOS PROPIOS DE DERECHO PÚBLICO”, “MEDIDAS ADMINISTRATIVAS” y “MEDIDAS FINANCIERAS”, completándose con cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

### TÍTULO I. “TRIBUTOS CEDIDOS”

Se estructura en dos Capítulos:

#### CAPÍTULO I. NORMAS DE ORDENACIÓN

#### CAPÍTULO II. NORMAS DE APLICACIÓN

El Capítulo I está a su vez dividido en cinco secciones, que son respectivamente sobre el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, en relación al Impuesto sobre el Patrimonio la segunda, la tercera acerca de la modalidad de Transmisiones Patrimoniales Onerosas del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en cuarto lugar sobre la modalidad de Actos Jurídicos y Documentados del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y la quinta y última sobre la modificación del tipo impositivo reducido para las sociedades de garantía recíproca.

En el Capítulo II, con una sección única y dos artículos que la desarrollan, vienen a establecerse una serie de normas comunes a los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados relativas a la comprobación de valores y al suministro de información por parte de los notarios, a efectos tributarios.

### TÍTULO II. “INGRESOS PROPIOS DE DERECHO PÚBLICO”

Se estructura en tres Capítulos:

#### CAPÍTULO I. MEDIDAS GENERALES

#### CAPÍTULO II. IMPUESTOS SOBRE VERTIDOS A LAS AGUAS LITORALES

#### CAPÍTULO III. TASAS

En el Capítulo I se modifican dos Artículos de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía relativos a “plazos y procedimientos de recaudación” y “prescripción de los derechos”.

En el Capítulo II se regula una reducción en la base imponible del Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales.

En el Capítulo III, relativo a las tasas, se modifican las tarifas de la tasa por servicios portuarios. De otro lado, se modifican las cuotas de la tasa por expedición de licencias de pesca marítima recreativa.

Asimismo, se procede a la creación de dos nuevas tasas: “Tasa por la concesión de la licencia de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios a medida” y la “Tasa por solicitud de adjudicación de nuevas oficinas de farmacia”. Por último, se modifica la cuota tributaria de dos tasas: la tasa por expedición de títulos académicos y profesionales y la tasa por inscripción en las convocatorias para la selección del personal al servicio de la Junta de Andalucía.

### **TÍTULO III. “MEDIDAS ADMINISTRATIVAS”**

Consta de tres Capítulos: el **CAPÍTULO I**, sobre “**Normas reguladoras de subvenciones**”, y los Capítulos II y III vienen a introducir una serie de modificaciones en la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía en las competencias de los titulares de las Consejerías y Organismos Autónomos para autorizar transferencias de créditos y en materia de fiscalización previa.

Por último, el **TÍTULO IV** viene a establecer un conjunto de medidas en materia financiera, por el que se atribuye el carácter de ingresos de derecho público a aquellos que tienen su origen en las operaciones de aval que se instrumentan por parte de la Comunidad Autónoma; otra referida al endeudamiento de las Universidades Públicas Andaluzas; y finalmente una con la que se viene a adaptar la normativa andaluza a las modificaciones introducidas por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, en la Ley 31/1989, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros.

### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

*Primera.* Suministro de información por los notarios.

*Segunda.* Adaptación a la tarifa G-5 especial de la tasa por servicios portuarios.

*Tercera.* Régimen transitorio de los procedimientos de subvenciones.

*Cuarta.* Adaptación de las bases reguladoras.

*Quinta.* Adaptación de los Estatutos y Reglamentos de las Cajas de Ahorros domiciliadas en Andalucía.

### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA**

### **DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.* Tasas exigibles por los servicios y actividades realizadas en materia de medicamentos.



*Segunda.* Desarrollo reglamentario.

*Tercera.* Vigencia.

*Cuarta.* Entrada en vigor y aplicación.

### III. CONSIDERACIÓN PREVIA

El presente Dictamen del CES-A se realiza al texto del Anteproyecto de Ley por la que se aprueban normas en materia de Tributos y demás Ingresos Públicos y otras Medidas Administrativas y Financieras, remitido por el Excmo. Sr. Consejero de Economía y Hacienda al Consejo Económico y Social, con fecha 14 de septiembre de 2004, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1. de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre. En opinión de este Consejo, la inclusión de nuevos preceptos en el texto del Anteproyecto con posterioridad a la emisión del presente Dictamen lo vaciaría parcialmente de contenido al no haberse emitido sobre el texto definitivo. Por tanto, sería conveniente que, en el caso que se modificase el texto que definitivamente se remitiese al Parlamento, al menos en lo que hace referencia a las materias de índole socioeconómicas, se sometiera a la consideración de este Consejo.

#### IV. OBSERVACIONES GENERALES

El Anteproyecto de Ley por la que se aprueban normas en materia de Tributos y demás Ingresos Públicos y otras medidas Administrativas y Financieras remitido al CES-A responde a la técnica legislativa propia de las llamadas "Leyes de Acompañamiento", que se aprueban simultáneamente y por igual procedimiento que la propia de Presupuestos y sobre cuya pertinencia y adecuación, en cuanto práctica legislativa, este Consejo ya ha tenido ocasión de pronunciarse en años anteriores.

La utilización de esta técnica normativa pone muchas trabas al preceptivo periodo de información pública y, sobre todo, hace inviable el que podría considerarse el trámite parlamentario ordinario, necesario para aprobar normas de trascendencia para el desarrollo socioeconómico de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Una adecuación procedimental que el CES-A considera indiscutible en razón del mayor tiempo disponible, del mejor conocimiento público y de la posibilidad del contraste de pareceres que él mismo propicia.

En lo que respecta al Anteproyecto que ahora se somete a Dictamen del Consejo, se trata además de una práctica menos deseada en la medida en que el Gobierno de la Nación se ha comprometido a no hacer uso de esta técnica legislativa.

Por otra parte, el Consejo entiende que todo Anteproyecto de Ley de medidas vinculado funcionalmente a la anual Ley de Presupuestos, en cuanto sometido a consulta, debería ir acompañado, por razones derivadas de su complejidad y de su indudable impacto económico, de una pertinente Memoria Explicativa, donde se justifique y razone de manera suficiente la necesidad de llevar a cabo cada una de las propuestas que se pretendan introducir, así como la idoneidad de los medios previstos para alcanzar tales fines. De la misma forma y por razones semejantes, el Anteproyecto de Ley debería ir acompañado de una Memoria Económica en la que se cuantifique de manera adecuada, clara y suficiente, los efectos de las medidas previstas.

Por estas últimas razones, el CES-A considera que hubiese sido más pertinente que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía hubiese acordado la remisión del expediente completo y en especial las Memorias Económica y Explicativa que acompañan a todo Anteproyecto normativo.

## V. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### TÍTULO I. “TRIBUTOS CEDIDOS”

#### CAPÍTULO II. NORMAS DE APLICACIÓN DE LOS TRIBUTOS CEDIDOS

*Sección única. Normas comunes a los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados.*

##### **Artículo 6. “Comprobación de valores”.**

El presente Artículo establece que el perito de la Administración podrá utilizar diversos métodos de valoración de los bienes inmuebles, sin exigir que las comprobaciones de valores se verifiquen “in situ”. El CES-A entiende que el artículo debería contemplar la necesidad de que en el dictamen pericial se considere las características y estado de cada inmueble, para lo cual sería necesario que se incluyese en el Artículo la posibilidad de verificación “in situ” del estado de los bienes inmuebles.

### TÍTULO II. “INGRESOS PROPIOS DE DERECHO PÚBLICO”

#### CAPÍTULO III. TASAS

*Sección 3.ª Tasa por licencia de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios a medida*

##### **Artículos 13 a 17.**

*Sección 4.ª Tasa por solicitud de adjudicación de nuevas oficinas de farmacia*

##### **Artículos 18 a 22.**

El CES-A opina que la creación de estas nuevas tasas debe ser objeto de una norma específica y no incluirse su establecimiento en esta Ley. Sección 6ª. Tasa por inscripción en las convocatorias para la selección del personal al servicio de la Junta de Andalucía.

##### **Artículo 24. “Modificación de la cuota tributaria”.**

El Consejo Económico y Social de Andalucía no considera adecuada una nueva actualización de esta tasa, que ha sido recientemente modificada por la Orden de 23 de marzo de 2004.

## TÍTULO III. “MEDIDAS ADMINISTRATIVAS”

### CAPÍTULO I. NORMAS REGULADORAS DE SUBVENCIONES

#### **Artículo 26.3. “Beneficiarios, procedimiento de concesión, publicidad, justificación y pago”**

Sería conveniente completar la redacción del penúltimo párrafo de este Apartado incluyendo: *“...o en los contemplados en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el artículo 51.2 de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía”*.

El CES-A entiende que de mantenerse el texto actual se estaría ante un supuesto especial de plazo de resolución, pues éste empezaría a computarse desde la llegada de la solicitud al órgano competente y no desde el momento de su entrada en un registro competente.

Por otra parte, consideramos que la redacción actual del último párrafo de este apartado resulta incorrecta o incompleta. Por ello sería deseable que se le diera una redacción más clara y precisa.

En relación al silencio administrativo, se solicita que, en cualquier caso, se exija la resolución expresa de la Administración con respecto a la solicitud de concesión de la subvención, de conformidad con la legislación vigente.

#### **Artículo 28. “Normas especiales con vigencia anual”**

El CES-A opina que sería adecuado incluir en el apartado a) epígrafe 1 las subvenciones a entidades sin ánimo de lucro que desarrollen programas de acciones a desempleados.

## TÍTULO IV. “MEDIDAS FINANCIERAS”

### CAPÍTULO III. CAJAS DE AHORROS DE ANDALUCÍA

#### **Artículo 33. “Adaptación de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre de Cajas de Ahorros de Andalucía, a las modificaciones introducidas por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre en materia de normativa básica aplicable a las Cajas de Ahorros”**

#### **Artículo 33. “Apartado cinco, que introduce el Artículo 76.bis de la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía, relativo a la figura de la Comisión de Retribuciones”**

En la redacción prevista falta en el Apartado 2 del Artículo 76.bis completar la previsión contenida al respecto en el Artículo 20.bis de la Ley Orgánica de Cajas de Ahorros, introducida por la Ley 62/2003: *“... y su propio reglamento interno”*.

### **Artículo 33. “Apartado cinco, que introduce el artículo 76.ter de la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía, relativo a la figura de la Comisión de Inversiones”**

En la redacción prevista falta la referencia al régimen de funcionamiento de la Comisión de Inversiones previsto en el Artículo 20.ter de la Ley Orgánica de Cajas de Ahorros, introducido por la Ley 62/2003, por lo que debe incluir un párrafo final en el siguiente sentido: **“El régimen de funcionamiento de la comisión de inversiones será establecido por los estatutos de la Caja y su propio reglamento interno”.**

El CES-A entiende también que sería recomendable la inclusión del Párrafo segundo del Artículo 20.ter de la Ley Orgánica de Cajas de Ahorros: **“Se entenderá como estratégica la adquisición o venta de cualquier participación significativa de cualquier sociedad cotizada o la participación en proyectos empresariales con presencia en la gestión o en sus órganos de gobierno”.**

### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA QUINTA. Adaptación de los Estatutos y Reglamentos de las Cajas de Ahorros a las nuevas modificaciones normativas**

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que, así como se menciona la adaptación de los Estatutos, debe hacerse referencia a la nueva composición de los Órganos de Gobierno que se derivan de la nueva regulación.

## VI. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y las Observaciones al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Anteproyecto de Ley por la que se aprueban normas en materia de tributos y demás ingresos públicos y otras medidas administrativas y financieras.

Sevilla, a 27 de Septiembre de 2004

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez

## VOTO PARTICULAR

### QUE FORMULA EL CONSEJERO D. RAFAEL ALJAMA, EN NOMBRE DE TODOS LOS CONSEJEROS DE CC.OO DE ANDALUCIA PERTENECIENTES AL GRUPO I DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCIA

El Consejero que suscribe formula **Voto Particular** en nombre de todos los consejeros de CC.OO de Andalucía del Grupo I del Consejo Económico y Social de Andalucía, en relación con el Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se aprueban normas en materia de tributos y demás ingresos públicos y otras medidas administrativas y financieras, aprobado en Pleno del día 27 de Septiembre de 2004, sobre la base de las siguientes consideraciones:

**Primera:** Por el presente voto particular, mostramos nuestra disconformidad con que el Dictamen no se pronuncie y no realice consideraciones respecto artículo 33, apartado 3, 8 "Adaptación de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre de Cajas de Ahorros de Andalucía, a las modificaciones introducidas por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre en materia de normativa básica aplicable a las Cajas de Ahorros", por las siguientes consideraciones:

Según el artículo 9.2 de la Constitución Española corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. En opinión de CC.OO de Andalucía y teniendo en cuenta los diferentes grados de implantación de las Cajas Andaluzas en otras Comunidades Autónomas, esto es difícil al exigir, con carácter general, avalar las candidaturas presentadas por parte, como mínimo, de diez compromisarios.

Esta exigencia podría incluso imposibilitar la presentación de candidaturas en algunas Comunidades de reciente implantación o donde ésta no sea importante respecto al total de recursos captados en Andalucía. Entendemos que la participación de los impositores en la elección de sus consejeros generales en la Asamblea de las Cajas debe ser lo más directa y amplia posible, por lo que las facultades concedidas a los compromisarios –todas a costa de las facultades concedidas a los compromisarios– deben ser las mínimas imprescindible para el desarrollo del proceso electoral, es decir que deben limitarse, lo que no es poco, al acto de la votación. Los avales de las posibles candidaturas deben prestarse directamente por los impositores, sean o no candidatos. Esto sería lo más acorde con el mandato constitucional y el principio democrático, al independizar completamente a la candidatura del cuerpo electoral de compromisarios que elige a los posibles candidatos, como norma de mayor asepsia y transparencia, a la vez que posibilita una mayor participación ciudadana. En caso de mantenerse la exigencia de los avales de los compromisarios, su número debe ser proporcional al número de compromisarios elegidos en cada Comunidad Autónoma, al objeto de facilitar la pluralidad y no hacer inviable la presentación incluso de candidaturas.

En Sevilla, a 28 de septiembre de 2004.

Fdo. Rafael Aljama

Portavoz de CC.OO-Andalucía del Grupo I





**DICTÁMENES DEL CES-A / AÑO 2005**

-DICTAMEN 1/2005 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS PARA LA VIVIVENDA PROTEGIDA Y EL SUELO.

-DICTAMEN 2/2005 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ARTESANÍA DE ANDALUCÍA.

-DICTAMEN 3/2005 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LOS INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN CON CARÁCTER INDEFINIDO.

-DICTAMEN 4/2005 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBAN LOS ESTATUTOS DEL ENTE PÚBLICO ANDALUZ DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS EDUCATIVOS

-DICTAMEN 5/2005 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA GESTIÓN DE CENTROS HOSPITALARIOS DE ALTA RESOLUCIÓN EN CÁDIZ, SEVILLA Y HUELVA.

-DICTAMEN 6/2005 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DEL ESTATUTO DE LOS ANDALUCES EN EL MUNDO.

-DICTAMEN 8/2005 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AGENCIA ANDALUZA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL.



# DICTAMEN 1/2005 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS PARA LA VIVIENDA PROTEGIDA Y EL SUELO

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
19 de abril de 2005*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre Anteproyectos de Leyes que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 2 de marzo de 2005, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito del Excm. Sra. Consejera de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de medidas para la vivienda protegida y el suelo.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, en la misma fecha de entrada en el Consejo, a la Comisión de Trabajo de Consumo Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de dicha Institución.

## II. CONTENIDO

En el ejercicio de las competencias que el Artículo 13.8 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, el Consejo de Gobierno ha considerado necesario la aprobación del presente Anteproyecto de Ley de medidas para la vivienda protegida y el suelo con el objetivo principal de vincular la construcción de vivienda protegida y la promoción de suelo enfocando ésta, fundamentalmente, a aumentar la oferta de la primera. Así mismo en el ejercicio de dicha competencia se procede a modificar y completar determinados aspectos de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, con la finalidad de garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la promoción de viviendas protegidas en todos los municipios, facilitar la ejecución de los instrumentos de planeamiento y conseguir una intervención pública efectiva en el mercado inmobiliario, que incida, en consecuencia, en la repercusión del precio del suelo sobre el precio de la vivienda.

El texto normativo se estructura en un Título Preliminar y dos Títulos, que integran 25 Artículos, tres Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria, una Derogatoria y una Final.

### TÍTULO PRELIMINAR (ARTÍCULO 1)

Establece como objeto de la Ley la definición del régimen jurídico de determinadas actuaciones en materia de vivienda protegida y suelo y el establecimiento de medidas específicas para la producción de suelo con destino a vivienda protegida y otros fines de interés social y para el control y prevención de fraude.

### TÍTULO I. “VIVIENDAS PROTEGIDAS” (ARTÍCULOS 2 A 21)

**CAPÍTULO I (Artículos 2 a 9).** Regula el Régimen Jurídico de las viviendas protegidas, define el concepto y quienes son los destinatarios de las mismas, fija el destino y la titularidad, la duración del régimen de protección, el precio máximo de venta o alquiler, el valor del suelo de la vivienda protegida, la prohibición y limitaciones a la facultad de disponer, y la obligación de los promotores y de las compañías suministradoras de servicios.

**CAPÍTULO II (Artículos 10 a 16).** Se regulan los derechos y prerrogativas de la Administración en viviendas protegidas; tales como el derecho de adquisición preferente y de tanteo y retracto, la expropiación forzosa para casos de incumplimiento, las causas que motivan el desahucio administrativo y el procedimiento para ejercitar el mismo.

**CAPÍTULO III (Artículos 17 a 21).** Tipifica determinadas conductas como infracciones al régimen de viviendas protegidas, graduándose en graves y muy graves y fijando las correspondientes sanciones y medidas complementarias.

### TÍTULO II. “MEDIDAS EN MATERIAS DE SUELO RESIDENCIAL” (ARTÍCULOS 22 A 25)

En estos cuatro Artículos figuran los aspectos de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía que son completados o modificados para la consecución de los objetivos establecidos.

Así se adoptan diversos preceptos a fin de fomentar la disponibilidad de suelo para la vivienda protegida y el aseguramiento de su ejecución.

Se refuerzan las medidas previstas en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, para garantizar la reversión a la colectividad de las plusvalías y mecanismos de intervención directa en el mercado de suelo. Se establecen una serie de medidas para lograr una efectiva ejecución de los instrumentos de planeamiento y mecanismos para su ejecución directa. Se modifican diversos preceptos que pretenden completar y mejorar la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía relativos a la protección de la legalidad urbanística.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA.** Titularidad del Patrimonio Autónomo del Suelo.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA.** Viviendas de protección oficial de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA.** Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL CUARTA.** Actualización de sanciones en materia de vivienda protegida.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA.** Aplicación del Artículo 10.1.A.b) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA.** Derogación normativa.

**DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA.** Texto integrado.

**DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA.** Habilitación normativa.



### III. OBSERVACIONES GENERALES

El Anteproyecto de Ley de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo que se remite a este Consejo para su informe, contiene un conjunto de preceptos que pretenden sistematizar en un mismo cuerpo legal algunas disposiciones relativas a la vivienda protegida, establecidas en la legislación urbanística, en concreto en la Ley 7/2002 de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía, con aquellas otras que forman parte del régimen tradicional de este tipo de viviendas, incluyendo también normas que se refieren al suelo sobre el que estas han de construirse.

Sin embargo, aunque el Anteproyecto de ley pretende regular y facilitar el acceso a la vivienda a los colectivos con recursos económicos bajos, no constituye propiamente el desarrollo del derecho a una vivienda digna y adecuada, reconocido en el Artículo 47 de la Constitución Española. Es una expresión del mismo, pero no tiene vocación de establecer un completo régimen de la vivienda protegida; simplemente pretende sistematizar y dar solución a determinadas situaciones que, por su importancia, merecen ser reguladas de manera inmediata. En este sentido considera este Consejo el Anteproyecto y en tal convicción emite su informe.

En términos generales, el Consejo Económico y Social entiende que debe valorar positivamente el Anteproyecto de ley porque viene a resolver muchos de los problemas que afectan a la vivienda protegida y a las reservas de suelo para su construcción, extremándose las garantías y controles para que estas viviendas cumplan su finalidad social. Su vocación es la de introducir racionalidad, claridad, seguridad jurídica y garantías en el cumplimiento de la ley y en la consecución de los objetivos sociales que esta persigue; por eso su valoración ha de ser positiva.

La Ley va a ser aprobada con base en el Artículo 13.8 del Estatuto de Autonomía para Andalucía donde se reconocen las competencias exclusivas de nuestra Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. En tal sentido es respetuosa con el orden competencial establecido en la Constitución Española, especialmente en lo que se refiere a la autonomía y competencias municipales, que son tenidas en cuenta y respetadas en todo momento, aunque convendría clarificar algunos aspectos muy concretos del Anteproyecto que pueden dar lugar a la duda o entorpecer el ejercicio coordinado de dichas competencias.

Respecto al procedimiento de su tramitación legislativa, este Consejo quiere resaltar y valorar también positivamente, no ya la corrección del procedimiento seguido, lo que es obligado por ley, sino la completa documentación que se ha aportado a este Órgano para facilitar su tarea de comprensión y valoración del Anteproyecto.

Como se ha dicho, y sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, el Informe de este Consejo es positivo porque las soluciones legislativas que se proponen son acertadas, coherentes con las políticas de vivienda y suelo, y pretenden asegurar el acceso de determinados colectivos a una vivienda digna, al tiempo que realizan la función social de la propiedad. En el texto se contiene todo un conjunto de medidas para controlar y garanti-

zar tanto la construcción como el destino de esas viviendas, se ordena la intervención de las distintas administraciones públicas en el proceso y se precisan tanto la participación como los derechos de los particulares.

El Anteproyecto introduce modificaciones de distinto alcance y consideración al régimen actualmente vigente, algunas muy puntuales y otras de gran trascendencia. Por ello, es de resaltar el acierto que supone la Disposición Final Primera que habilita al Consejo de Gobierno para la publicación de un texto integrado de la Ley 7/2002 de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, incorporando las modificaciones que introduzca el presente Anteproyecto cuando tenga rango de ley.

A nuestro parecer, esta habilitación, dada en aras de la seguridad jurídica, debería ejercitarse cuando los distintos regímenes jurídicos estuvieran comprobados y gozaran de la necesaria estabilidad, debiéndose aprovechar también ese texto integrado para corregir algunos defectos formales y de sistemática de la legislación actual, que no supongan modificación legislativa.

En igual sentido, y habida cuenta de las necesarias y múltiples remisiones legales al futuro desarrollo reglamentario, este Consejo quiere advertir de la necesidad de hacer un ejercicio prudente de la potestad reglamentaria, que sea respetuoso no sólo con el principio de legalidad y de reserva de ley, sino también con la distribución de competencias entre las distintas administraciones.

Por otra parte, se advierte de la necesidad de precisar en el Anteproyecto los términos del ejercicio de la potestad reglamentaria, al objeto de no dejar un excesivo ámbito al Ejecutivo para que pueda regular materias que, en principio, están reservadas a la ley. Aunque se comprende que en este campo de la vivienda protegida debe estar en no pocas cuestiones a las políticas sectoriales contenidas en los Programas y Planes de Viviendas, tampoco puede perderse de vista el necesario respeto a los derechos individuales, a la seguridad jurídica y a la estabilidad y certeza del mercado inmobiliario. Sobre todo después de la reciente Ley 7/2002, de 17 de diciembre, que ha modificado de manera muy importante el ordenamiento vigente.

Por último y aún no siendo de la competencia de este órgano, se quiere señalar que si bien el Anteproyecto incluye el texto íntegro de los artículos que se reforman parcialmente, para una mejor y mayor comprensión de las modificaciones propuestas, esta práctica debe ser evitada o matizada cuando el Anteproyecto sea remitido al Parlamento para su debate y aprobación. En otro caso, se habilitaría a este para entrar en la discusión de todo el texto que se remita al mismo, tanto las modificaciones que se proponen y que en términos jurídicos constituyen las únicas reformas que se pretenden introducir, como el resto del texto, que sólo contiene una reproducción del derecho vigente con finalidad exclusivamente didáctica.

En términos mas concretos y en coherencia con la denominación y contenido del Anteproyecto, debemos distinguir en el presente informe las consideraciones que se refieren a las normas sobre la vivienda protegida, de aquellas otras que regulan el régimen del suelo reservado para la construcción de las mismas.

Respecto a las medidas relativas a la vivienda protegida, este Consejo las valora positivamente por cuanto van a permitir, de una parte, unificar criterios respecto a su régimen jurídico y económico y, de otro, conseguir un adecuado control y seguimiento de la actividad de la administración y de los particulares, para que se consiga un parque suficiente de este tipo de viviendas y, además, cumplan realmente con los fines sociales para los que han sido concebidas.

El Anteproyecto introduce un conjunto de medidas que entendemos van a ser eficaces referidas a:

1. Una más precisa definición del concepto de vivienda protegida y de su régimen jurídico, aunque se adviertan algunas incertidumbres cuya corrección se proponen más adelante.
2. Una potenciación de los controles y deberes formales que afectan tanto a las administraciones públicas como a los particulares, para garantizar la construcción y destino adecuado de la vivienda protegida. Sin embargo, tal vez se han dispuesto demasiados deberes formales de información y comunicación que van a suponer un exceso de burocracia. A juicio de este Consejo se ha perdido la oportunidad de introducir las nuevas tecnologías en este ámbito, lo que permitiría un funcionamiento más ágil y eficaz, a la vez que se aliviarían las cargas para funcionarios y particulares. Así, acudir al envío de copia de las escrituras, en lugar de establecer una comunicación informática es inadecuado y no muy propio de una concepción moderna de la Administración Pública.
3. Un reforzamiento de las prerrogativas de la administración para realizar el seguimiento de las vicisitudes de este tipo de viviendas así como de los derechos de adquisición preferente, de tanteo y de retracto.
4. El establecimiento de un régimen sancionador más claro que, si bien con algunas deficiencias, va a conseguir un cumplimiento más puntual y espontáneo de la ley o, en otro caso, la imposición de las correspondientes sanciones, el desahucio o la pérdida del derecho al uso de la vivienda.

En relación con el suelo, el Anteproyecto modifica numerosos Artículos de la Ley 7/2202, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía, con la finalidad de clarificar algunas situaciones y a la vez garantizar la disponibilidad de suelo suficiente como para desarrollar las políticas de vivienda y conseguir ese parque de viviendas protegidas que se desea.

En primer lugar, se informa positivamente la modificación del Artículo 10, 1, A), b) de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, en el sentido de extender la obligación de reservar, al menos, el 30% de la edificabilidad residencial para su destino a viviendas de protección pública, a todos los municipios, cualquiera que sea su significación territorial y su población.

Con el actual régimen jurídico, esta obligación se impone únicamente a aquellos municipios de determinada entidad territorial, admitiéndose, con carácter general, la posibilidad de eximirse de dicha obligación mediante la compensación de terrenos.

En el Anteproyecto, además de extenderse esta obligación de reserva a cada área o sector con uso residencial en todos los municipios, se limita la posibilidad de exención de esta obligación, supeditándola al cumplimiento de un conjunto de requisitos; en concreto:

- Que el P.G.O.U. así lo prevea.
- Que se trate de áreas o sectores concretos que tengan una densidad inferior a 15 viviendas por hectárea.
- Que dichas áreas o sectores no se consideren aptos, por su tipología, para la construcción de este tipo de viviendas.
- Que se prevea la compensación en otras áreas o sectores.
- Que se emita dictamen favorable del Consejo Consultivo.

Esta limitación a la posibilidad de exonerar de la obligación de reserva del 30%, es coherente con la extensión de dicha obligación a todos los municipios, y tiende a garantizar la efectiva disponibilidad de suelo para las viviendas protegidas, asumiendo la existencia de situaciones singulares.

No obstante, los requisitos establecidos tal vez sean demasiado excesivos para la finalidad de justificación y control que se pretende. Por ejemplo, la exigencia del dictamen favorable del Consejo Consultivo de Andalucía, prevista en la modificación al artículo 36,2,c), 2ª de la LOUA.

Igualmente, el empleo de conceptos jurídicos indeterminados puede dar lugar a algunas incertidumbres en perjuicio de la seguridad jurídica. Así sucede con la aptitud o no de un área o sector, “por su topología”, para ser destinado a medida de protección pública, concepto que no queda claro en la ley y que deberá ser apreciado en cada caso por la administración.

Por otra parte, el Anteproyecto prevé una ampliación de las competencias autonómicas en la materia urbanística, en coherencia con la línea seguida en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, y se acentúan las facultades de tutela y vigilancia que esta administración tiene en la materia. Esto va a permitir un reforzamiento de los controles legales y reales sobre la actividad urbanística, tanto de los Ayuntamientos como de los particulares, pero generarán, en la práctica no, pocas colisiones con la autonomía municipal.

El Anteproyecto pretende aumentar las garantías sobre el correcto destino de los Patrimonios Públicos de Suelo. Así, prevé la posibilidad de atribuir su titularidad a organismos y entidades de Derecho Público, dependientes de las distintas administraciones.

No obstante, se refuerza la obligación de los órganos de control y fiscalización de la administración titular de los Patrimonios Públicos de suelo, de velar por la correcta gestión de los bienes y recursos que lo integran. Para ello se dispone que la cuenta de liqui-

dación anual de dicho patrimonio se integrará, de forma separada, en los presupuestos de la Administración Pública titular, como modo de evitar posibles desvíos y la confusión de patrimonios.

Se advierte también una preocupación por garantizar el cumplimiento de los plazos previstos, tanto para el inicio como para la terminación de la construcción de las viviendas protegidas. Sin embargo, aunque se está conforme con la voluntad de garantizar que la construcción de estas viviendas no se aplace sine die, mientras que la construcción de las de renta libre se acomete con prontitud, se aconseja reducir el automatismo en la atribución de efectos jurídicos o sancionadores a los supuestos de incumplimiento de los plazos.

Así, no compartimos que este incumplimiento constituya siempre causa de expropiación o de una infracción. Habrá que mitigar estos efectos y proporcionar las consecuencias jurídicas que se derivan de su incumplimiento a la culpabilidad o a la voluntariedad de dicho incumplimiento. En el supuesto de que sea esta el sentido actual de la reforma propuesta, se debería explicita mejor.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### Artículo 2, nº 2.

El Anteproyecto dispone que se consideraran como viviendas protegidas aquellos alojamientos que, siendo calificados como tales por la Consejería competente, se integran en conjuntos que constituyan formulas intermedias entre la vivienda individual y la residencia colectiva, "en los términos que se establezcan".

Aunque el precepto se remite a "los términos que se establezcan" pareciendo aludir a un posterior desarrollo reglamentario, se debería especificar más en la Ley cuáles sean o qué características han de tener esos alojamientos, pues se ganaría en seguridad jurídica.

Por otra parte, el desarrollo reglamentario ha de ser lo suficientemente preciso para que la calificación como "protegidos" que ha de hacer la Consejería competente no sea una facultad absolutamente discrecional sino que esté sometida a una norma jurídica, aunque sea de rango reglamentario.

### Artículo 3, nº 2.

En este precepto se establece que las viviendas protegidas se destinarán a familias con recursos económicos limitados y que los programas de viviendas atenderán de manera especial a los grupos sociales con especiales dificultades de acceso a la vivienda. A juicio de este Consejo se debería incluir una referencia especial a los inmigrantes, por las especiales características de este colectivo.

Aunque pueda entenderse que se encuentran incluidos en el concepto de "grupos sociales con especiales dificultades para el acceso a la vivienda", creemos conveniente hacer una mención especial a ellos.

### Artículo 3, nº 4.

En relación a la necesidad de respetar los principios de igualdad, publicidad y concurrencia en la selección de los destinatarios de las viviendas, aunque se establecen excepciones, en la reforma propuesta no se concreta el sentido de estos principios ni la forma de hacer los operativos; tal vez por tratarse de una materia más propia de un reglamento. Sin embargo, bien podían haberse indicado algunos criterios que deberán seguirse por el gobierno.

En concreto, debería remitirse al posterior desarrollo reglamentario la efectividad del principio de concurrencia en el ámbito de las cooperativas de viviendas protegidas, sin que este desarrollo reglamentario pueda conculcar lo dispuesto en las leyes. Es necesario que se tenga en cuenta este extremo porque, aunque deba respetarse el principio de la concurrencia, la Ley 2/1999, de Cooperativas, establece algunas normas de prelación que deben ser compatibilizadas con las disposiciones del Anteproyecto.

## **Artículo 5.**

Este Artículo trata de regular el plazo de duración del régimen legal de las viviendas protegidas y advierte que se determinará para cada programa en el correspondiente plan de vivienda y suelo. A esto debe objetarse que si bien se ha suprimido la posibilidad de descalificación voluntaria de la vivienda protegida, que llevó a tantos abusos, parece que el Anteproyecto debería aludir al “plazo mínimo de duración del régimen legal” y regular los posibles supuestos de reducción motivada de ese plazo, y no al plazo máximo. Es dudoso que tal posibilidad deba dejarse al desarrollo reglamentario.

## **Artículo 7.**

El Anteproyecto limita el valor de los terrenos destinados a la construcción de viviendas protegidas en el 15% del resultado de multiplicar el precio máximo de venta del metro cuadrado por la superficie de las mismas y se remite al Reglamento para fijar las normas y las determinaciones conforme a las cuales ha de realizarse este cálculo. No obstante, creemos necesario señalar que si bien en el supuesto de los garajes, trasteros y anejos vinculados, tienen el precio máximo tasado, tanto para su venta como para el cálculo del valor del suelo, nada se dice respecto de los posibles locales comerciales. En este último caso, no parece suficiente la remisión al posterior desarrollo reglamentario. La ley debería ocuparse de establecer una limitación a su precio de enajenación.

Proponemos que en el caso de los locales comerciales y de usos terciarios, su repercusión no supere el 30% del precio máximo de venta correspondiente al tipo de vivienda protegida que se desarrolle en la promoción correspondiente. Esto sería coherente con la Disposición Adicional Segunda de la Orden de 8 de agosto de 2003 de la Consejería de Obras Públicas y Transportes (Boja nº 159 de 20 de agosto); así se clarificarían también las diferentes interpretaciones que se están dando de este último precepto.

## **Artículo 10.**

Con relación a este Artículo, en el que se establece el derecho de la Administración de la Junta de Andalucía a ejercer el derecho de adquisición preferente sobre las viviendas protegidas de promoción privada, este Consejo entiende que deberían concretarse más los términos del ejercicio de este derecho. En particular, se deberán concretar en la ley, al menos, los supuestos en los que cabría el ejercicio del derecho y los términos temporales del mismo, para no confundirlo con el derecho de tanteo regulado en el Artículo 11 siguiente, aunque este se refiera a las segundas o posteriores transmisiones intervivos.

## **Artículo 11.**

En este Artículo que regulan los derechos de tanteo y de retracto, y como en el siguiente nº 12, se establecen en él todo un conjunto de obligaciones formales de información y comunicación, que se vinculan a la remisión de documentos notariales y comunicaciones particulares. Tales deberes afectan a los titulares de las viviendas, a los interesados en su adquisición y a los Notarios y Registradores de la Propiedad y se materializan en comuni-

caciones y en la obligación de los adquirentes y de los Notarios, de ambos, de remitir a la Consejería copia de la escritura pública en la que se hubiese instrumentado la venta de una vivienda protegida.

Este Consejo, estando conforme con el establecimiento de controles que permitan realizar un seguimiento efectivo de las vicisitudes jurídicas que afectan a una vivienda protegida, entiende que las formalidades incluidas en el Anteproyecto:

- Por un lado, son más propias de un reglamento que de una ley, pues regular que la obligación de información deba cumplirse únicamente mediante la remisión de una copia o una copia simple de una escritura pública no creemos que deba ser materia de ley.
- Por otro lado, entendemos que en este precepto y en otros del Anteproyecto se establecen una serie de obligaciones formales que recaen sobre los consumidores que nos parecen excesivas y van a suponer una carga muy importante de documentos que la administración tiene que recibir, tratar, archivar y custodiar, lo que va a suponer también unas obligaciones desmedidas para la administración.

En otro sentido, debe reflexionarse sobre el costo que tiene el cumplimiento de estas obligaciones y sobre la capacidad que tiene la administración para gestionar este sistema. Debe ponerse buen cuidado en que el sistema no suponga una complejidad excesiva y que no se pueda ser gestionado, eficaz y eficientemente, por la administración, llegándose a un resultado contrario al perseguido por la ley.

Por último, se quiere señalar de nuevo que este Consejo recomienda una modificación del Anteproyecto en el sentido de disponer el uso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación para los deberes formales, de manera que se progrese en el establecimiento de la Administración Electrónica, como en otros sectores de la Administración Autonómica.

## **Artículo 12.**

Se recomienda la misma reflexión que se acaba de hacer con relación al Artículo 11 anterior.

## **Artículo 17.**

Este Artículo establece que, sin perjuicio del régimen sancionador que con carácter general resulte aplicable, las infracciones se clasifican en graves y muy graves. En este sentido, entendemos que se debería haber contemplado también la graduación de las sanciones en "leves", aunque se contenga la remisión al régimen sancionador general. Da la impresión de un excesivo agravamiento de la calificación de las infracciones y de las sanciones, lo que puede dar a entender una cierta visión negativa del sector.



### **Artículo 20, nº 3.**

A juicio de este Consejo, el nº 3 del artículo 20 debe ser reformado. En él se establece que si el beneficio resultante de la comisión de una infracción fuese superior a la multa, esta debe ser incrementada hasta alcanzar la cuantía equivalente al beneficio obtenido. Entendemos que de esta manera la disminución patrimonial que supone la sanción pecuniaria (multa), quedaría neutralizada por el beneficio obtenido de la infracción. Por ello se debería incrementar la multa hasta alcanzar un porcentaje sobre ella que supusiera una cantidad superior al beneficio obtenido con el comportamiento ilícito. De otra manera, la multa quedaría en nada y sería inocua.

### **Artículo 20, nº 5.**

En este precepto se establece que cuando las infracciones afecten a varias viviendas, aunque pertenezcan a la misma promoción, podrán imponerse tantas sanciones como infracciones se hayan cometido respecto de cada vivienda.

Entendemos que aunque el precepto emplea el término “*podrán*”, se debería reconsiderar los supuestos en los que esto pueda ser así ya que podrían conculcarse algunos principios básicos del derecho sancionador. Podría tratarse de una misma conducta sancionada varias veces y, al mismo tiempo, suponer una sanción excesiva para una infracción determinada.

### **Artículo 22.**

#### *1. Modificación del Artículo 18, 3.c) de la LOUA.*

En este Artículo se establece la necesidad de que el P.G.O.U. o el instrumento de planeamiento que contenga la ordenación detallada, especificará los plazos para el inicio y terminación de las viviendas protegidas. La finalidad de esta disposición es acertada, ya que trata de garantizar que las viviendas protegidas se ejecuten en el contexto de la totalidad de la unidad de ejecución; por eso deben fijarse los plazos de inicio y terminación y contar con el informe favorable de la Consejería competente.

No obstante, debe redactarse y aplicarse con criterio amplio que tenga en cuenta las vicisitudes ajenas a la voluntad de los promotores o constructores que pueden alterar estas fechas; y no sólo por causas objetivas y naturales, sino también por el propio retraso en el funcionamiento de la Administración a la hora de conceder los permisos y licencias o emitir los informes preceptivos. En este entendimiento, este Consejo, estando de acuerdo con el principio que anima esta disposición, quiere advertir que la administración Autonómica habrá de actuar con eficacia, ya que la emisión del informe es preceptivo. De otro modo se añadiría un requisito procedimental que no haría más que dilatar la construcción de esas viviendas, efecto contrario al querido por el legislador.

## 2. *Modificación del Artículo 160 de la LOUA.*

La modificación a este Artículo 160 debe ser puesta en relación con lo expresado para el artículo anterior. En él se regulan los “supuestos expropiatorios”, incluyéndose en su Letra E), como uno de ellos, *“el incumplimiento de la función social de la propiedad”* y entendiéndose como tal *“el transcurso del plazo previsto en el instrumento de planeamiento para el inicio o terminación de las viviendas de protección oficial”*.

A este respecto, este Consejo quiere expresar que no puede compartir que el mero incumplimiento del plazo previsto para el inicio o terminación de las viviendas de protección oficial constituya por sí solo un supuesto de “incumplimiento de la función social de la propiedad” y fundamentalmente, por tanto, una causa de expropiación.

Aunque podría deducirse del texto del Anteproyecto que la voluntad del legislador no es regular estos efectos de manera tan automática, no queda suficientemente claro en esa disposición, por lo que debería aclararse mucho más este extremo.

En otro, caso llegaríamos al absurdo de establecer “ope legis” una expropiación no justificada, con los consiguientes problemas jurídicos y de hecho que esto conllevaría.

### **Artículo 23.**

#### *Modificación del Artículo 73 de la LOUA.*

En este Artículo se regula la reserva de terrenos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo.

Aún considerando que el establecimiento de reservas de suelo constituye el ejercicio de una potestad que encuentra amparo en la función social de la propiedad, establecida en el Artículo 33.2 de la Constitución Española, y en la concreta satisfacción de los intereses generales, debería regularse de una forma más precisa el ejercicio de esta potestad.

El hecho de constituir una facultad discrecional de la administración no exime de la necesidad de acotar los supuestos que legitimen su ejercicio. En todo caso se debería prever en el Anteproyecto que las referidas reservas sean siempre motivadas.

Por otra parte, cabe hacer dos objeciones a esta modificación:

- De una parte, que si bien la constitución de reservas de suelo por parte de la Comunidad Autónoma se realiza al amparo de un título competencial suficiente, como son las competencias sobre la ordenación del territorio y el urbanismo, previstas en el artículo 148.3 de la Constitución Española y en el 13.8 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, debe ponerse buen cuidado en respetar también las competencias municipales en la materia. La reforma prevista únicamente contempla la actuación de los municipios no sólo en ausencia de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y del Plan General de Ordenación Urbanística, sino también de

*“las Actividades de planificación de la Junta de Andalucía que tengan la consideración de Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio”.* Nos encontramos, por tanto, ante una distribución jerarquizada de competencias que debe ser regulada y, sobre todo, ejercida, respetuosa y motivadamente, si no se quiere anular la competencia y la autonomía municipales.

- De otra parte, se debería hacer referencia también a la posibilidad de acudir a la iniciativa privada para el desarrollo de esas reservas de suelo, tanto en lo referido a sus actuales propietarios, como por la vía del agente urbanizador, mediante la convocatoria del correspondiente concurso. Aunque la figura del agente urbanizador y la elección de los diferentes sistemas de actuación están regulados en la LOUA, recomendamos hacer una mención expresa a la posibilidad de acudir a la iniciativa privada de una forma más generalizada. A pesar de que el Artículo 108 obliga a motivar la elección del sistema de actuación, parece que el sistema de expropiación tiene una cierta preferencia.

## **Artículo 25.**

*Modificación de los Artículos 188 y 195 de la LOUA.*

Las modificaciones introducidas por el Anteproyecto aluden a las competencias de la Consejería competente para adoptar medidas cautelares de suspensión en los supuestos de actuaciones llevadas a cabo sin licencia u orden de ejecución.

De la interpretación conjunta de estos artículos y de las modificaciones propuestas parece deducirse, no sin ciertas dificultades, que la capacidad que se quiere atribuir a la Consejería con la reforma hace referencia a las actuaciones que, por su mayor relevancia, trascendencia y gravedad, son de interés de la administración Autonómica. Por su parte, las actuaciones de menor entidad y de interés municipal, quedan reservadas al Ayuntamiento y a la iniciativa del Alcalde. De otra manera llegaríamos a la inoperancia y al absurdo de atribuir a la Consejería la vigilancia y la iniciativa sobre todo el territorio de la Comunidad Autónoma, conculcándose además la autonomía y las competencias municipales.

Sin embargo, estas conclusiones no quedan en absoluto claras en la reforma que se contiene en el Anteproyecto. En ella parece atribuirse a la Consejería competente la adopción de las medidas cautelares de suspensión previstas en el artículo 188, por lo que este artículo debe ser modificado para clarificar su contenido.

### **DISPOSICIÓN ADICIONAL CUARTA. Actualización de las sanciones en materia de vivienda protegida**

Esta disposición habilita al Gobierno para actualizar el importe de las sanciones económicas. Sin embargo, no se remite a ningún parámetro como puede ser el Índice de Precios al Consumo o cualquier otro, que modele los términos de la actualización e impida la habilitación en blanco, que dejaría al gobierno, mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, la facultad de regular libremente el régimen sancionador.

Este precepto va contra el principio de legalidad y los principios fundamentales del derecho sancionador, por lo que debería ser completado con una referencia objetiva que enmarcarse legalmente la habilitación al Gobierno.

### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA. Aplicación del Artículo 10.1.A.b) de la ley 7/2002 de 17 de diciembre**

En esta Disposición Transitoria se prevé la aplicación del nuevo Artículo 10, reformado por el Anteproyecto, que obliga a realizar la reserva del 30% de la edificabilidad residencial desde la entrada en vigor del mismo. Esta obligación será exigible en los supuestos y forma establecidos en el Artículo 22 de la Ley a los Planes Parciales de Ordenación que desarrollan sectores que estén ya delimitados en los instrumentos de planeamiento general vigentes, estén estos adaptados o no a la Ley 7/2002 de 17 de diciembre.

A juicio de este Consejo debe modificarse esta Disposición ya que, aunque no plantee en términos estrictos una cuestión de retroactividad, si puede lesionar expectativas legítimas, generadas precisamente al amparo de la Ley 7/2002 de 17 diciembre que obligada a adaptar los Planes Generales a lo dispuesto en la misma hasta el 31 de diciembre de 2006. Por ello entendemos que la obligación de establecer esta reserva no debe afectar a los Planes Parciales de Ordenación que se hayan presentado para su aprobación inicial antes del 1 de enero de 2007, es decir, a suelos que están desarrollándose.

De este modo proponemos una alternativa a esta:

#### **“DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA”**

***Las reservas de terrenos con destino a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública a las que hacer referencia el Artículo 10.A.b) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, será exigible desde la entrada en vigor de esta Ley, en los supuestos y forma establecidos en el Artículo 22 de la presente Ley a los Planes Parciales de Ordenación que desarrollen los sectores que estén ya delimitados en los instrumentos de planeamiento general vigentes, estén éstos adaptados o no a la citada Ley 7/2002, de 12 de diciembre, salvo aquellos Planes Parciales de Ordenación que se hayan presentado para su aprobación inicial antes del 1 de enero de 2007, aunque sus instrumentos de planeamiento general vigentes en dicha fecha, no estuviesen adaptados a la citada Ley 7/2002, de 17 de diciembre.”***

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas al Anteproyecto de Ley de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.

Sevilla, a 19 de abril de 2004

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez





# DICTAMEN 2/2005 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ARTESANÍA DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
25 de mayo de 2005*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**





## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Ley y Proyectos de Decretos que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 4 de Mayo de 2005 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito del Excmo. Sr. Consejero de Turismo, Comercio y Deportes de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el anteproyecto de Ley de Artesanía de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, en la misma fecha de entrada en el Consejo, a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales de dicha Institución.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley de Artesanía de Andalucía, consta de siete Títulos, con un total de 29 Artículos, una Disposición Transitoria, una Derogatoria y tres Finales.

La norma se encuentra estructurada de la siguiente forma:

**TÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES”.** Establece el objeto y fines, así como el ámbito de aplicación objetivo de la Ley mediante la definición de artesanía y el ámbito del sector artesanal con el repertorio de oficios artesanos.

**TÍTULO II. “LOS SUJETOS ARTESANOS Y SU RECONOCIMIENTO”.** Se estructura en tres Capítulos:

**CAPÍTULO I.** Sujetos Artesanos (ámbito de aplicación subjetivo de la Ley).

**CAPÍTULO II.** El Registro de Artesanos de Andalucía.

**CAPÍTULO III.** Carta de Artesano.

**TÍTULO III. “DENOMINACIONES DE CALIDAD DE LA ARTESANÍA”.** Se estructura en dos Capítulos:

**CAPÍTULO I.** Distintivo de calidad y procedencia del producto artesano.

**CAPÍTULO II.** Las Zonas y Puntos de Interés Artesanal.

**TÍTULO IV. “MAESTRO ARTESANO”.** Regula la llamada Carta de Maestro Artesano, como distinción honorífica.

**TÍTULO V. “COMISIÓN DE ARTESANÍA DE ANDALUCÍA”.** Donde se establece la creación de este Órgano Colegiado de asesoramiento.

**TÍTULO VI. “FOMENTO DE LA ARTESANÍA”**

Dirigido a regular el objeto del Plan Integral de Fomento de la Artesanía, que deberá aprobarse por el Consejo de Gobierno en desarrollo de esta Ley.

**TÍTULO VII. “INFRACCIONES Y SANCIONES”.** Que a su vez se estructura en dos Capítulos, el primero de ellos se ocupa de las infracciones administrativas y el segundo de las sanciones administrativas.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA.** Inscripción en el Registro de Artesanos de Andalucía.

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

## DISPOSICIONES FINALES

*Primera.* De Desarrollo Reglamentario.

*Segunda.* De desarrollo del Plan Integral para el Fomento.

*Tercera.* De entrada en vigor.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El Anteproyecto de Ley de Artesanía de Andalucía que se remite a este Consejo para su informe, contiene un conjunto de preceptos que, además de dar cumplimiento al Artículo 130.1 de la Constitución Española, tiene su habilitación en el Artículo 13.19 del Estatuto de Autonomía de Andalucía que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de artesanía.

El Consejo Económico y Social de Andalucía, valora positivamente el Anteproyecto de Ley porque reconoce el valor que la artesanía tiene en la generación de empleo y en la cohesión social de Andalucía, a la vez que la considera como un recurso turístico y cultural de alta potencialidad. De ahí, como la propia Exposición de Motivos del Anteproyecto señala, la conveniencia de dotar a la artesanía de una regulación que intente recuperar y divulgar todas aquellas manifestaciones artesanales de interés tradicional o de arraigo en la Comunidad Autónoma andaluza, procurando de esta forma mejorar el acceso de los artesanos al mercado.

El CES-A considera muy positivas las iniciativas que se recogen en el Anteproyecto de creación del Registro de Artesanos de Andalucía, el Repertorio de Oficios Artesanos, la Carta de Maestro Artesano, la Comisión de Artesanía y el establecimiento de Normas de Calidad, pues todo ello, contribuirá a la dignificación social de la actividad y a la modernización de las empresas artesanas.

Respecto al procedimiento de su tramitación legislativa, este Consejo quiere resaltar y valorar también positivamente, no ya la corrección del procedimiento seguido, lo que es obligado por Ley, sino la completa documentación que se ha aportado a este Órgano para facilitar su tarea de comprensión y valoración del Anteproyecto.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

#### Artículo 1. “Objeto y Fines”

**Apartado 1.1.** El CES-A entiende que debería suprimirse de la redacción de este párrafo la expresión “*de la actividad económica*”, al constituir el objeto del Anteproyecto la ordenación y promoción del sector artesano de Andalucía en general y no sólo de su actividad económica.

**Apartado 1.2.** La mención expresa a la normativa de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, no parece necesaria, al ser ésta de obligado cumplimiento y no constituir la finalidad específica del Anteproyecto que se somete a Dictamen.

**Apartado 1.2 a).** El CES-A considera conveniente cambiar la redacción de este apartado para que queden recogidos con mayor claridad los objetivos básicos del Anteproyecto, proponiéndose la siguiente redacción: ***“Fomentar la modernización y reestructuración de las actividades artesanales mejorando la calidad de la producción, sus condiciones de rentabilidad, gestión y competitividad en el mercado y suprimiendo las barreras que puedan oponerse a su desarrollo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, todo ello de acuerdo con el principio de sostenibilidad”***.

**Apartado 1.2 b).** Debería cambiarse la expresión “*Colaborar en las vías de comercialización*” por la de “*Potenciar las vías de comercialización*”, pues el término “*Potenciar*” recoge mejor las tareas de la Administración en la promoción y ordenación de las actividades productivas.

**Apartado 1.2 d) y g).** El CES-A entiende que la expresión contenida al final del Apartado g) “*... así como impulsar otros sistemas, tales como los cooperativos y asociativos*”, al margen de su difícil comprensión, no tiene cabida en este apartado que hace mención a la finalidad de favorecer el acceso del sector artesano a las líneas de créditos preferenciales o a las subvenciones que puedan establecerse por las Administraciones Públicas.

En nuestra opinión se debería de incluir en el Apartado d) con la siguiente redacción: ***“Favorecer la creación de tejido empresarial y autoempleo, así como la cooperación y asociación empresarial”***.

#### Artículo 3. “Definición de artesano”

Por las razones señaladas en la observación al Artículo 1.1, se debería suprimir en este Artículo el término “*económica*”.

## TÍTULO II. “LOS SUJETOS ARTESANOS Y SU RECONOCIMIENTO”

### CAPÍTULO I. SUJETOS ARTESANOS

#### Artículo 5. “Sujetos artesanos”

**Apartado 5.1.** El CES-A considera que sería conveniente modificar la redacción del primer párrafo por la siguiente **“Son sujetos artesanos aquellas personas físicas o jurídicas cuya dedicación y objeto principal sea el desempeño de una o varias de las actividades artesanas incluidas en el Repertorio de Oficios Artesanos, mediante la afectación a las mismas de un local o taller habilitado al efecto con carácter permanente.”**, con objeto de ampliar el campo subjetivo de la norma.

En consonancia con lo anterior debería cambiarse en el párrafo segundo la expresión **“como objeto social exclusivo”** por **“como objeto principal”**.

### CAPÍTULO II. REGISTRO DE ARTESANOS DE ANDALUCÍA

#### Artículo 6. “Registro de Artesanos de Andalucía”

**Apartado 6.2.c).** Con la finalidad de evitar reiteraciones en la redacción de este párrafo se debería cambiar el término **“convocadas”** por **“efectuadas”**.

**Apartado 6.2.e).** El CES-A considera que debería suprimirse este apartado de la redacción actual del artículo, dado la escasa relevancia de estos derechos y lo limitativo que resulta su inclusión para los sujetos artesanos no inscritos.

#### Artículo 8. “Caducidad de la inscripción en el Registro de Artesanos de Andalucía”

**Apartados 8.1.a) y b).** Se debería refundir estos dos apartados en uno sólo y dejar para su posterior desarrollo reglamentario la fijación de una forma más precisa de estas causas de no renovación, proponiendo la siguiente redacción para estos dos apartados: **“a) La no renovación de la Carta de Artesano”**.

### CAPÍTULO III. CARTA DE ARTESANO

#### Artículo 9. “Carta de Artesano”

**Apartados 9.1 y 9.3.** En este Apartado se establece que la Carta de Artesano deberá ser renovada tras el período de cuatro años que se le confiere de vigencia, en función a lo que reglamentariamente se establezca, pero por otra parte, en el Apartado 3 se señala que **“La Carta de Artesano será emitida de oficio con posterioridad a que el sujeto artesano cause la primera inscripción en el Registro de Artesanos de Andalucía.”** En la actual redacción de estos párrafos no queda claro si el sujeto artesano debe solicitar la renovación, o si por el contrario, puede esperar la renovación de oficio una vez transcurrido el plazo de cuatro años. Por consiguiente, consideramos que sería conveniente una redacción

más precisa de estos apartados con la finalidad de evitar que se produzcan errores en su interpretación.

En cualquier caso el CES-A estima que debería mejorarse la redacción a este Artículo, para mejorar la comprensión de los requisitos y condicionantes de obtención de la Carta de Artesano, proponiendo la siguiente redacción:

***“1. La Carta de Artesano es el documento emitido por la Consejería competente en materia de artesanía con el objeto de identificar públicamente la condición de sujeto artesano de su titular.***

***2. La Carta de Artesano será emitida de oficio una vez realizada la primera inscripción por el sujeto artesano en el Registro de Artesanos de Andalucía. Su vigencia será de cuatro años, renovable de acuerdo con las normas que se aprueben en desarrollo de la presente Ley.***

***3. La Carta de Artesano será expedida por la Delegación Provincial competente en materia de artesanía a los siguientes sujetos artesanos inscritos:***

- Artesano individual.***
- Empresa Artesana.***
- Asociaciones de Artesanos.***
- Federaciones de Artesanos.***
- Confederaciones de Artesanos.***
- Maestro Artesano.***

***4. El contenido y formato de la Carta de Artesano serán establecidos reglamentariamente.”***

### **TÍTULO III. “DENOMINACIONES DE CALIDAD DE LA ARTESANÍA”**

#### **CAPÍTULO II. LAS ZONAS Y PUNTOS DE INTERÉS ARTESANAL**

##### **Artículo 14. “Declaraciones”**

***Apartado 1.*** El CES-A considera conveniente ampliar los sujetos que pueden iniciar el procedimiento de declaración de Zonas y Puntos de Interés Artesanal, en el sentido de incluir también la posibilidad de que la declaración se inicie a solicitud de un grupo determinado de artesanos individuales o de empresas artesanales en el caso de las Zonas de Interés Artesanal y por un artesano individual o empresa artesana en el caso



de los Puntos de Interés Artesanal; pues, de no llevarse a efecto esta inclusión podría verse lesionado este derecho a los sujetos artesanos excluidos.

#### **Artículo 15. “Efectos”**

Debería cambiarse el término “*facultades*” por “**efectos**” que expresa mejor los contenidos de este artículo.

#### **Artículo 17. “Solicitud y otorgamiento”**

**Apartado 2.** Al igual que lo señalado para el Artículo 14, Apartado 1, deberían incluirse a los artesanos individuales y a las empresas artesanales en la solicitud que debe ser dirigida a la Consejería competente en materia de artesanía para el otorgamiento de la Carta de Maestro Artesano.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y las Observaciones al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley Artesanía de Andalucía.

Sevilla, a 25 de mayo de 2005

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez



# DICTAMEN 3/2005 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LOS INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN CON CARÁCTER INDEFINIDO

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
6 de junio de 2005*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Proyectos de Decretos que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 18 de Mayo de 2005 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito del Ilmo. Sr. Viceconsejero de Empleo de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan los incentivos a la contratación con carácter indefinido.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, en la misma fecha de entrada en el Consejo, a la Comisión de Trabajo de Empleo y Formación de dicha Institución.

## II. CONTENIDO

El Proyecto de Decreto por el que se regulan los incentivos a la contratación con carácter indefinido, consta de seis Capítulos, con un total de 20 Artículos, una Disposición Adicional, otra Derogatoria Única y dos Disposiciones Finales. Asimismo viene precedida de una introducción donde se exponen los objetivos y finalidad de la promulgación de la norma.

La disposición se encuentra estructurada de la siguiente forma:

### CAPÍTULO I. “DEFINICIÓN Y ÁMBITO”

Establece en sus tres artículos, la definición, ámbito, medidas y procedimiento de concesión de los incentivos.

### CAPÍTULO II. “INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN CON CARÁCTER INDEFINIDO, TANTO A TIEMPO COMPLETO COMO A TIEMPO PARCIAL, A FAVOR DE EMPRESAS Y ENTIDADES SIN ANIMO DE LUCRO DE HASTA DOSCIENTAS CINCUENTA PERSONAS TRABAJADORAS”

Se estructura en tres Artículos:

#### ARTÍCULO 4. OBJETO Y CUANTÍA DE LAS AYUDAS

#### ARTÍCULO 5. FIJOS-DISCONTINUOS

#### ARTÍCULO 6. CONDICIONES

### CAPÍTULO III. “INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN CON CARÁCTER INDEFINIDO A FAVOR DE EMPRESAS Y ENTIDADES SIN ANIMO DE LUCRO DE MAS DE DOSCIENTAS CINCUENTA PERSONAS TRABAJADORAS”

Consta de un solo Artículo que desarrolla el objeto de los mismos (Artículo 7).

### CAPÍTULO IV. “INCENTIVOS A LAS TRANSFORMACIONES, TANTO A TIEMPO COMPLETO COMO A TIEMPO PARCIAL INDEFINIDO, A FAVOR DE EMPRESAS Y ENTIDADES SIN ANIMO DE LUCRO DE HASTA DOSCIENTAS CINCUENTA PERSONAS TRABAJADORAS”

Se estructura en dos Artículos:

#### ARTÍCULO 8. “OBJETO Y CUANTÍAS”

#### ARTÍCULO 9. “CONDICIONES”

### CAPÍTULO V. “INCENTIVOS AL EMPLEO EN ACTUACIONES TERRITORIALES INTEGRALES PREFERENTES PARA EL EMPLEO”

Donde se establece el objeto (Artículo 10).

## **CAPÍTULO VI. "NORMAS GENERALES"**

Se estructura en diez Artículos:

ARTÍCULO 11. PRESENTACIÓN Y TRAMITACIÓN DE SOLICITUDES

ARTÍCULO 12. EXCLUSIONES

ARTÍCULO 13. EXCEPCIÓN A LA PROHIBICIÓN ESTABLECIDA EN LA LETRA E) DEL APARTADO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 38/2003, GENERAL DE SUBVENCIONES

ARTÍCULO 14. PERIODO DE DURACIÓN MÍNIMA DE LOS CONTRATOS INDEFINIDOS A EFECTO DE SEGUIMIENTO

ARTÍCULO 15. ABONO DE LAS AYUDAS

ARTÍCULO 16. COMPATIBILIDAD DE LAS AYUDAS

ARTÍCULO 17. PUBLICIDAD

ARTÍCULO 18. OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES EMPLEADORAS BENEFICIARIAS

ARTÍCULO 19. REINTEGRO

ARTÍCULO 20. COMPETENCIA PARA RESOLVER

**DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA. Existencia de dotación presupuestaria**

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA. Derogación de normativa anterior**

**DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.* Desarrollo normativo y ejecución.

*Segunda.* Entrada en vigor.



### III. OBSERVACIONES GENERALES

El Estatuto de Autonomía de Andalucía establece en su Artículo 12.3.1º como uno de los objetivos básicos de nuestra Comunidad Autónoma, *“la consecución del pleno empleo en todos los sectores de la producción y la especial garantía de puestos de trabajo para los jóvenes andaluces”*.

Las actuaciones de fomento del empleo llevadas a cabo por la administración de la Junta de Andalucía coexisten con las impulsadas por otras Administraciones Públicas y concretamente en este Proyecto de Decreto se establece una coherencia tanto con las directrices del Plan de Empleo, como con la Estrategia Europea para el empleo, al responder el mismo a los principales ejes de intervención.

El VI Acuerdo de Concertación social en Andalucía, suscrito por el Gobierno Andaluz y los Agentes Económicos y Sociales, contempla como uno de sus objetivos prioritarios la creación de más y mejor empleo. Como consecuencia de ello, resulta necesario desarrollar políticas enmarcadas en mejorar la calidad del empleo, a través de una serie de medidas de intervención que permitan lograr este objetivo.

Este Proyecto de Decreto articula normas para aumentar la calidad en el empleo y consolidar los derechos sociales, tales como el de la integridad física, la seguridad en el trabajo, el derecho a la intermediación laboral pública y el derecho a la inserción laboral.

Las ayudas que se establecen en él, inciden primordialmente en una apuesta clara por la calidad en el empleo, tomando en consideración las distintas realidades territoriales, al tiempo que se articulan de forma integrada, al objeto de alcanzar mayores niveles de eficacia.

Junto con un mayor crecimiento económico general es necesaria la incorporación de políticas activas de empleo que sean efectivas y que respondan a las nuevas realidades que se están produciendo en nuestro mercado de trabajo, de modo que profundicen en el desarrollo de los llamados nuevos derechos sociales.

Se regulan, por tanto, los incentivos a la contratación con carácter indefinido, con la pretensión de que dichos incentivos, de manera selectiva, sean elementos de discriminación positiva para la contratación de colectivos y grupos de la población con mayores dificultades para su incorporación al mercado de trabajo, cuantificándose estos, tanto en la fijación dineraria como en el número de los mismos, de manera que se tenga así un elemento de transparencia de primer orden, para un seguimiento posterior de la evolución de dichas políticas de incentivos.

Por la complementariedad de las políticas activas de empleo, se determinan de manera adecuada los colectivos de población con mayores dificultades de incorporación al mercado de trabajo, como son las mujeres en general y los jóvenes menores de 30 años.

Además de los posibles nuevos yacimientos de empleo, los dos colectivos ya mencionados, poseen por sí un considerable potencial de incorporación al empleo, que junto a

la intencionalidad plasmada en la norma de que los incentivos tengan el máximo nivel de aplicación en aquellas zonas geográficas más necesitadas, favorecen la implantación de las políticas de cohesión social territorial.

Entre las líneas de ayudas que regula el Proyecto de Decreto, cabe destacar la incenti-  
vación a la contratación indefinida mediante dos elementos importantes: la transforma-  
ción de los contratos de formación en indefinidos y la contratación para la actividad de  
prevención de riesgos laborales.

El primero de ellos cobra una especial relevancia por afectar a una población de jóve-  
nes sin cualificación profesional, que aún tratándose de un número poco importante en  
cuanto al porcentaje general en la contratación, puede tener un efecto muy positivo ya  
que eran contratos con una duración limitada y lo que se pretende es su transformación  
en indefinidos a través de la incenti-  
vación.

En lo que se refiere al incentivo específico a la contratación de personal especializa-  
do en Prevención de Riesgos Laborales en empresas de hasta doscientos cincuenta per-  
sonas trabajadoras, pretende la norma que con dicho personal se trabaje activamente  
para contribuir de manera importante al descenso de la siniestralidad laboral en nuestra  
Comunidad Autónoma.

Así mismo, es de resaltar de este Proyecto de Decreto, la voluntad que se manifiesta en  
varios de sus apartados de vincular algunas de sus medidas a la autonomía colectiva en la  
negociación, de manera que redunde en el necesario esfuerzo de los agentes económi-  
cos y sociales para la creación de empleo estable y de calidad.

Se logra también con este Proyecto de Decreto, mejorar la normativa anterior en un  
elemento de primer orden para las entidades empleadoras, como es el establecimiento  
de un plazo máximo de tres meses para resolver y notificar sobre los incentivos que regula  
la norma. De igual manera se amplía, el periodo de duración mínima de los contratos  
indefinidos que son incentivados, a efectos de seguimiento y mantenimiento de los mis-  
mos, hasta cuatro años.

#### **IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

No se realizan Observaciones al articulado.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía valora muy positivamente el consenso que se alcanzó entre los Agentes Económicos y Sociales y la Junta de Andalucía en la realización de acuerdos que favorezcan la creación de empleo y al desarrollo económico de Andalucía, y en particular el VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía.

Fruto del mencionado consenso, el texto articulado del Proyecto de Decreto que se somete al Dictamen de este Consejo Económico y Social de Andalucía, responde plenamente a lo establecido en el mencionado Acuerdo de Concertación Social, y en consecuencia, el CES-A, considera adecuada su tramitación en los términos establecidos en el mismo.

Sevilla, 6 de Junio de 2005

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

VºBº

EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez



# DICTAMEN 4/2005 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBAN LOS ESTATUTOS DEL ENTE PÚBLICO ANDALUZ DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS EDUCATIVOS

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
1 de julio de 2005*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los proyectos de decretos que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 17 de junio de 2005 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Excm. Sra. Consejera de Educación de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, en la misma fecha de entrada en el Consejo, a la Comisión de Trabajo de Economía y Desarrollo de dicha Institución.



## II. CONTENIDO

Mediante la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras, en su artículo 41, se crea el Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos.

Este Proyecto de Decreto se tramita con el objetivo de dar cumplimiento al referido mandato legal, haciéndose efectiva la constitución de la entidad mediante la aprobación de sus estatutos.

El Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos tiene como objeto llevar a cabo la gestión de las infraestructuras educativas y servicios complementarios de la enseñanza cuya competencia corresponda a la Comunidad Autónoma.

El texto normativo consta de un Artículo único por el que se aprueban los estatutos del ente público, figurando éstos como un anexo al propio decreto.

Completa el Proyecto de Decreto una Disposición Adicional Única, por la que se confirma la adscripción a la Consejería de Educación del personal laboral que viene prestando sus servicios en actividades complementarias a la educación; una disposición transitoria demorando en tres meses desde la publicación del Decreto el inicio de la prestación efectiva de las actuaciones que constituyen el objeto del Ente Público; una disposición derogatoria y dos disposiciones finales facultando a la Consejería de Educación el desarrollo reglamentario y la entrada en vigor.

Los estatutos del nuevo Ente Público, que figuran como anexo al Decreto, se estructuran de la siguiente forma:

### **CAPÍTULO I. "NATURALEZA Y FINES GENERALES" (ARTÍCULOS 1 A 3)**

Además de especificar que se trata de una empresa de la Junta de Andalucía de las previstas en el Artículo 6.1.b) de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se constituyen los fines generales del ente, se establece su régimen jurídico y se fija su domicilio legal en la ciudad de Sevilla.

### **CAPÍTULO II. "OBJETIVOS, FUNCIONES Y RÉGIMEN COMPETENCIAL" (ARTÍCULOS 4 Y 5)**

En este Capítulo se enumeran y describen los distintos objetivos perseguidos en aras del cumplimiento de los fines del Ente Público, así como las funciones y potestades administrativas a ejercer.

### **CAPÍTULO III. "ORGANIZACIÓN DE LA ENTIDAD" (ARTÍCULOS 6 A 15)**

Compuesto por cinco secciones se regulan los diferentes órganos de gobierno: Consejo Rector, Presidencia y Dirección General, así como el Consejo Asesor como órgano de consulta y asesoramiento.

#### **CAPÍTULO IV. "PATRIMONIO Y RECURSOS" (ARTÍCULOS 16 A 19)**

Se define el régimen patrimonial del nuevo ente y se establecen las posibles fuentes financieras para el cumplimiento de los fines del mismo.

#### **CAPÍTULO V. "PLANIFICACIÓN Y RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO" (ARTÍCULOS 20 Y 21)**

Este Capítulo recoge los mandatos establecidos en los artículos 57, 58 y 59 de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, relacionados con las normas especiales en materia financiera y presupuestaria que rigen para las empresas de la Junta de Andalucía.

#### **CAPÍTULO VI. "MECANISMOS DE CONTROL" (ARTÍCULOS 22 Y 23)**

Se remite a la ya referida Ley 5/1983 de 19 de julio, General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en materia de control de eficacia, financiero y contable.

#### **CAPÍTULO VII. "RÉGIMEN DE PERSONAL" (ARTÍCULO 24)**

Se establece el régimen general del personal al servicio del Ente Público, el cual estará sometido al derecho laboral, sin perjuicio de que se pueda incorporar personal funcionario.

#### **CAPÍTULO VIII. "RÉGIMEN DE ACTOS, JURISDICCIÓN Y LEGITIMACIÓN ACTIVA" (ARTÍCULOS 25 A 27)**

Se fija el régimen de competencia y jurisdicción del Ente Público, en función de la naturaleza jurídica de la actuación, especificando aquellas que necesariamente correspondan a potestades administrativas.

Por otro lado, se legitima al Ente Público para el ejercicio de toda clase de acciones en defensa de sus derechos ante juzgados y tribunales.

### III. CONSIDERACIONES GENERALES

La creación del Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos, recogida en el Artículo 41 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras, invita a una reflexión a propósito del análisis del presente Proyecto de Decreto, por el que se aprueban sus Estatutos.

Al constituirse la entidad en virtud de lo establecido en el Artículo 6.1.b) de la Ley General de la Hacienda Pública, su actuación, sobre todo respecto a las actividades patrimoniales, vendrá regulada por el ordenamiento jurídico privado, y así lo expresa el mencionado Artículo 41 de la Ley 3/2004.

Desde el CES-A se quiere llamar la atención sobre la prevención que existe en muchos ámbitos jurídicos respecto de la utilización por parte de la Administración de figuras como la presente, que algunos han calificado de huida del ordenamiento jurídico administrativo hacia el marco jurídico privado por parte de la Administración, singularmente en lo referente al ámbito de aplicación del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Así mismo, el CES-A quiere señalar que la creación de este Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos a través del artículo 41 de la Ley 3/2004 de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, no es el mejor procedimiento legal para propiciar el necesario análisis y consiguiente debate parlamentario que la trascendencia de la creación exigiría.

Por otro lado, hay que significar de forma muy positiva, no solamente la corrección del procedimiento seguido en la tramitación de este proyecto normativo, sino la completa y ordenada documentación que se ha aportado a este Órgano, lo que ha facilitado enormemente la tarea de comprensión y valoración del mismo.

## IV. CONSIDERACIONES AL ARTICULADO

### Artículo 5.

Se considera necesario homogeneizar en este Artículo y a lo largo de todo el texto, el ámbito de actuación del Ente Público, especificando que se trata de construcciones educativas y servicios complementarios de la enseñanza no universitaria.

### Artículo 10.1.

El CES-A entiende que es necesario añadir, junto a la redacción dada a este Apartado, la siguiente expresión:

***“o alguno de los vocales que representan a la Consejería de Economía y Hacienda”.***

Esta petición se realiza considerando las facultades del Consejo Rector y la dependencia de todos los vocales de la Consejería competente en materia de educación no universitaria, exceptuando los de la Consejería de Economía y Hacienda. Es por esta singularidad por lo que consideramos que sería de gran utilidad para potenciar el dinamismo del Consejo Rector que los representantes en el mismo de la Consejería de Economía y Hacienda tuvieran la facultad de convocar reuniones extraordinarias, cuando hubiera materia urgente que afectara a la citada Consejería y que no pudiera esperar a la celebración de una reunión ordinaria.

### Artículo 14.1.

El Consejo Económico y Social de Andalucía entiende que debería modificarse el apartado seis del Artículo 14.1 sustituyendo el actual texto por el siguiente:

***“- Dos representantes propuestos por las organizaciones sindicales más representativas en Andalucía de acuerdo con lo establecido en el Artículo 7.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical”.***

### Artículo 14.1.

El CES-A entiende que resulta necesaria la inclusión en este Apartado de la presencia de las organizaciones empresariales más representativas en el Consejo Asesor del Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos, equiparada con las organizaciones sindicales.

En este sentido, la inclusión que se propone responde al siguiente tenor literal:

***“- Dos representantes designados por las organizaciones empresariales de carácter intersectorial más representativas en Andalucía de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores”.***

Respecto a la composición del Consejo Asesor, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que resulta necesaria la presencia en el mismo de representantes de las organizaciones empresariales, ya que se trata de un órgano de consulta y asesoramiento del Consejo Rector, donde la opinión del empresariado andaluz resulta fundamental para completar la de los otros ámbitos presentes relacionados con las infraestructuras y servicios educativos, como son la Administración, sindicatos, o los padres y madres de alumnos.

## V. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos.

Sevilla, a 1 de julio de 2005

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez



# DICTAMEN 5/2005 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA GESTIÓN DE CENTROS HOSPITALARIOS DE ALTA RESOLUCIÓN EN CÁDIZ, SEVILLA Y HUELVA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
21 de septiembre de 2005*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. CONCLUSIONES**





## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Leyes que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 18 de julio de 2005 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Excm. Sra. Consejera de Salud de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de creación de la Empresa Pública Gestión de Centros Hospitalarios de Alta Resolución en Cádiz, Sevilla y Huelva.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el 29 de julio de 2005, a la Comisión de Trabajo de Políticas Sociales de este Organismo.

## II. CONTENIDO

El texto normativo viene precedido de una exposición de motivos, donde se alude a las distintas competencias que ostenta la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el ejercicio de las cuales se dicta esta norma, por la que se crea la Empresa Pública de Gestión de Centros Hospitalarios de Alta Resolución en Cádiz, Sevilla y Huelva, así como la justificación y oportunidad de la creación de la misma, en el marco de la legislación vigente y de la Constitución Española.

La parte dispositiva consta de siete Artículos, cuatro Disposiciones Adicionales y dos Disposiciones Finales. Estas son:

### **ARTÍCULO 1. “CREACIÓN”**

### **ARTÍCULO 2. “CONSTITUCIÓN”**

### **ARTÍCULO 3. “PERSONALIDAD Y RÉGIMEN JURÍDICO”**

### **ARTÍCULO 4. “RÉGIMEN PRESUPUESTARIO”**

### **ARTÍCULO 5. “RECURSOS”**

### **ARTÍCULO 6. “ADSCRIPCIÓN DE BIENES”**

### **ARTÍCULO 7. “CONTROL DE EFICACIA”**

**DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA.** Personal estatutario fijo que se incorpore a la Empresa Pública.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA.** Modificación del Párrafo primero, Apartado uno, de la Disposición adicional Decimoctava de la Ley 4/1992, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1993.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA.** Modificación del párrafo primero, Apartado uno, de la Disposición adicional Segunda de la Ley 9/1996, de 26 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales en materia de Hacienda Pública y Asistencia Jurídica a Entidades de Derecho Público.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL CUARTA.** Modificación del Artículo 1, de la Ley 11/1999, de 30 de noviembre, de creación de la Empresa Pública Hospital Alto Guadalquivir en Andujar (Jaén).

**DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA.** Desarrollo reglamentario.

**DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA.** Entrada en vigor.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El Anteproyecto de Ley objeto de este Dictamen da la oportunidad a este Consejo Económico y Social, como órgano consultivo del Gobierno de nuestra Comunidad Autónoma, para reflexionar y analizar por vez primera, sobre un aspecto que tiene una gran trascendencia social, como es la provisión de los servicios sanitarios públicos y el modelo determinado para su prestación. Es de resaltar que es la primera vez que esto ocurre, aunque dentro del sistema sanitario público de Andalucía ya existen distintos proyectos normativos que consagran modelos diferentes al del Servicio Andaluz de Salud, que no han sido remitidos a este Órgano bien por ser previos a su creación o por decisión de la propia Consejería de Salud.

Por tanto, consideramos positivo tener la oportunidad de opinar sobre la proliferación de Empresas Públicas dentro del Sistema Sanitario Público en Andalucía y valoramos que en este caso el procedimiento seguido para propiciar la participación y el debate de este proyecto normativo ha sido correcto, así como que la completa documentación aportada a este Órgano por la Consejería de Salud, permite un buen análisis y una valoración adecuada del mismo.

También queremos considerar como cuestión previa, que este Consejo ya ha hecho distintas advertencias en anteriores dictámenes, sobre la prevención respecto a la excesiva utilización por parte de la Administración de figuras que pretenden escapar del ordenamiento jurídico administrativo hacia el marco jurídico privado.

Entrando en el contenido de este Anteproyecto de Ley, queremos señalar que no se regula de forma suficiente la Empresa Pública que se pretende crear. Desde el punto de vista de la seguridad jurídica, la ley debe entrar a regular y definir claramente las materias esenciales, y con posterioridad, el poder ejecutivo, en el ejercicio de su facultad reglamentaria, desarrollar o completar todas las cuestiones derivadas de aquellas normas básicas.

No es este el caso que nos ocupa, pues no sólo no se entra a regular aspectos tales como las funciones básicas de la Empresa Pública, su estructura y funcionamiento o los órganos que la componen, garantizando la participación de los agentes económicos y sociales y otras organizaciones como las asociaciones de consumidores y usuarios, cuya presencia garantiza la Ley de Salud de Andalucía dentro del Servicio Andaluz de Salud, sino que de forma reiterada introduce la posibilidad de *"incluir cualquier otro centro sanitario que le pueda ser adscrito"*, con lo cual queda abierta la puerta de sucesivas incorporaciones sin necesidad de ninguna norma legal, dejando en manos del Consejo de Gobierno casi la totalidad de las decisiones futuras que van a marcar la orientación y el devenir de dicha Empresa Pública y que afectaría al Sistema Público de Salud en Andalucía.

Además, la norma remite de manera excesiva a leyes ya en vigor, modificando a la vez a tres leyes distintas que ya regulaban determinadas experiencias en materia de nuevas formas de gestión, modificando de esta manera su status anterior y los objetivos de su creación.

Desde el CES-A partimos de la idea de compartir y valorar de forma muy positiva la estrategia de implantación en Andalucía de la red de Centros Hospitalarios de Alta Resolución Especializada (CHARE), considerándolos un elemento innovador que va a mejorar de manera muy notoria la asistencia sanitaria tanto en la resolución de los procesos asistenciales, como en la accesibilidad de los ciudadanos y ciudadanas andaluzas, redundando en una mayor satisfacción de los usuarios, y en el reconocimiento de la calidad y utilidad del sistema sanitario público.

La Exposición de Motivos no contiene en realidad una justificación suficiente del modelo de gestión elegido, y no lo contiene porque no es posible. En la actualidad, aún no existen evaluaciones válidas de este modelo, en funcionamiento desde hace 12 años, y que se inició desde la Consejería de Salud, como *“una intención de pilotar nuevas formulas de gestión de recursos y de organización de la actividad asistencial, con el objeto de conseguir una mayor eficiencia del sistema, así como la mejora de los resultados asistenciales”*. Y no existen evaluaciones, porque la mayoría de los indicadores sanitarios e incluso económicos no permiten afirmar la prevalencia de este modelo sobre el propio Servicio Andaluz de Salud.

Por tanto, como justificación de la norma sólo se hace una vaga referencia en el último párrafo de la referida Exposición de Motivos a *“la positiva experiencia que ha supuesto el modelo de Empresa Pública y el desarrollo de modelos organizativos innovadores orientados a la alta resolución y estructuras funcionales por proceso”*. Sin entrar a cuestionar esta afirmación, no se puede olvidar que en el SAS las Unidades Clínicas de Gestión también están demostrando que estos modelos innovadores tienen cabida en el sistema, confirmando unos magníficos resultados sin necesidad de modificar modelos de gestión, ni fragmentar el sistema.

Desde el CES-A observamos que esta norma plantea elementos contradictorios con la Ley de Salud de Andalucía, así como con otros planes y proyectos de la propia Consejería de Salud, como es el Plan de Calidad. Desde hace tiempo se viene planteando como uno de los principales objetivos del sistema, vinculado a la calidad asistencial, el conseguir la continuidad asistencial en el marco de la continuidad de los procesos: es decir, garantizar la integralidad del sistema. En la misma Exposición de Motivos se sitúa este elemento como una de las claves de funcionamiento de los CHARE. Promoviendo una nueva estructura sanitaria que va a terminar conformando una organización territorial diferente a las Áreas de Salud que define la Ley de Salud, incluso permitiendo el solapamiento de distintas provincias en la misma empresa pública, parece muy complicado alcanzar este objetivo, que requiere una coordinación muy estrecha entre los niveles asistenciales de primaria y especializada. Más bien se sitúa una barrera entre ambas, que rompe la integralidad y provoca una fragmentación de la red sanitaria pública.

Cuando más necesaria se hace la coordinación entre los distintos niveles asistenciales y entre los profesionales del sistema, la opción de consolidar cuatro empresas públicas diferentes, donde se incluyen la gestión de diferentes centros, con diferentes niveles asistenciales, diferentes carteras de servicio, incluso situadas en áreas de salud diferentes, no parece que sea la mejor manera de conseguirlo. La fórmula que se establece en el Artículo 7,

*“a través de los acuerdos o convenios que sean precisos”,* parece que sólo aporta complejidad al tema, ya que serían numerosos y con distinto niveles de la estructura sanitaria. Por ello, el riesgo de fracasar en el objetivo de conseguir la continuidad asistencial y la integralidad de los procesos asistenciales, o por el contrario generar la existencia de reinos de taifas dentro del sistema sanitario público, es una posibilidad nada desdeñable.

Volviendo a los beneficios que aporta el modelo por el que apuesta la presente norma, como hemos hecho referencia con anterioridad, no afecta a cuestiones como la calidad de la asistencia, los tiempos de demora quirúrgica, el grado de satisfacción del usuario, ni siquiera el Capítulo I de gastos de personal. Todo parece indicar que los mayores beneficios aportados por las Empresas Públicas ya existentes están vinculados a la flexibilidad de la gestión que permite el modelo, al huir del derecho administrativo: la ausencia de intervención previa, que facilita la negociación de los centros con sus proveedores y una mayor flexibilidad en la ejecución de los presupuestos.

Al final, parece que los beneficios se centran exclusivamente en la gestión del Capítulo II y la capacidad de endeudamiento; son beneficios que sin una incidencia directa sobre la prestación de los servicios, sí que aumenta la eficiencia de los recursos. Desde el CES-A, se considera más coherente y conveniente incorporar estos beneficios al conjunto del sistema sanitario público y establecer las normas necesarias para que sean adoptados por el SAS.

Al margen de estas cuestiones, desde el CES-A objetivamos problemas reales para la puesta en marcha de este modelo. El más relevante es el evidente déficit de recursos humanos, fundamentalmente especialistas, que existe en el panorama sanitario. La situación actual dibuja un mercado laboral con muy pocos facultativos especialistas y las perspectivas sólo orientan a que se va a acentuar esta tendencia. A esto se une una oferta “profesional” no excesivamente atractiva, en poblaciones pequeñas, con una actividad profesional limitada a determinados procesos, con frecuencia repetitivos y con poca diversidad, y sobre todo, la imposibilidad del traslado a otro centro, ya que la naturaleza jurídica de su relación laboral así lo impide.

Ante esta situación, cabe suponer que la única opción para encontrar profesionales cualificados pasa por incrementar de forma notoria la oferta económica, con lo que el pretendido ahorro en la gestión de personal sería una quimera.

Precisamente la puesta en marcha de uno de los dos CHARE que han iniciado su actividad en nuestra comunidad autónoma ha puesto en evidencia estos problemas. El C.H. de El Toyo en Almería, con características ventajosas respecto a futuros centros por su ubicación y proximidad a la capital, ha tenido que recurrir a cubrir muchas de las plazas de especialistas con personal estatutario dependiente del Hospital Torrecárdenas del SAS, por no encontrar personal que pudiera ser contratado y adscrito al centro, de acuerdo con los requisitos que plantea esta norma.

Esto confirma la dificultad de su aplicación futura y la posibilidad de terminar en un escenario contrario al deseado de integralidad y optimización de los recursos, con una evi-

dente disgregación y heterogeneidad de los mismos, que impida la existencia de un marco laboral único para todos los profesionales del Sistema Sanitario Público de Andalucía.

Desde el Consejo Económico y Social de Andalucía pensamos que se debería reflexionar sobre si vale la pena persistir en una línea de actuación cuyas ventajas están por demostrar, pero cuyos inconvenientes son más que evidentes. Por tanto creemos que sería más conveniente integrar esta nueva red de asistencia sanitaria que se va a poner en marcha en Andalucía dentro del propio Servicio Andaluz de Salud.

## IV. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde a la Consejería de Salud y al Consejo de Gobierno en su caso, la reconsideración de este Anteproyecto de Ley, por estimar que la oportunidad económica, política y social de las medidas planteadas no justifica su aprobación en los términos actuales.

La importancia de la medida requiere la retirada de este Proyecto y que se produzca un amplio debate previo que permita aunar el consenso de la sociedad andaluza sobre la prestación y provisión del Sistema Sanitario Público Andaluz.

Sevilla a 21 de septiembre de 2005

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

P.O.

Fdo.: Alicia de la Peña Aguilar

Jefa de Servicio de Informes, Estudios y Documentación

VºBº

EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez





# DICTAMEN 6/2005 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DEL ESTATUTO DE LOS ANDALUCES EN EL MUNDO

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
21 de septiembre de 2005*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 29 de julio de 2005 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Excm. Sra. Consejera de Gobernación de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora del Estatuto de los Andaluces en el Mundo.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el 2 de septiembre de 2005, a la Comisión de Trabajo de Políticas Sociales de este Organismo.

## II. CONTENIDO

El texto normativo viene precedido de una Exposición de Motivos justificativa de la necesidad y oportunidad de la aprobación de esta nueva ley, ya que tras dieciocho años desde la entrada en vigor de la Ley 7/1986, de 6 de mayo, de Reconocimiento de las Comunidades Andaluzas asentadas fuera del territorio Andaluz, la diferente y nueva realidad de los andaluces fuera de nuestra Comunidad Autónoma hace necesario que se actualice y adapte dicha normativa a las necesidades planteadas por los andaluces que residen en el exterior de Andalucía.

La Ley está estructurada de la siguiente forma:

### **TÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES” (ARTÍCULOS 1-4).**

### **TÍTULO II. “DERECHOS DE LOS ANDALUCES EN EL EXTERIOR” (ARTÍCULOS 5-22)**

### **TÍTULO III. “DE LAS COMUNIDADES ANDALUZAS Y SUS MIEMBROS” (ARTÍCULOS 23-36)**

#### **CAPÍTULO I. RECONOCIMIENTO DE ENTIDADES COMO COMUNIDADES ANDALUZAS (ARTÍCULOS 23-32)**

*Sección 1ª: Reconocimiento de entidades como Comunidades Andaluzas (Artículos 23-25)*

*Sección 2ª: Alcance y contenido del reconocimiento como Comunidad Andaluza (Artículos 26-28)*

*Sección 3ª: Coordinadoras y Federaciones de Comunidades Andaluzas (Artículos 29-30)*

*Sección 4ª: De cancelaciones del reconocimiento y disolución de una Comunidad Andaluza (Artículos 31-32)*

#### **CAPÍTULO II. DE LAS RELACIONES CON LAS COMUNIDADES ANDALUZAS (ARTÍCULOS 33-34)**

#### **CAPÍTULO III. DE LOS SERVICIOS EN CUANTO MIEMBROS DE LAS COMUNIDADES ANDALUZAS (ARTÍCULOS 35-36)**

### **TÍTULO IV. “DEL REGISTRO Y ÓRGANOS DE LAS RELACIONES CON LAS COMUNIDADES ANDALUZAS” (ARTÍCULOS 37-50)**

#### **CAPÍTULO I. DEL REGISTRO OFICIAL DE COMUNIDADES ANDALUZAS (ARTÍCULOS 37-40)**

#### **CAPÍTULO II. DE LA PARTICIPACIÓN A TRAVÉS DE ÓRGANOS CONSULTIVOS (ARTÍCULOS 41-47)**

*Sección 1ª: Participación e órganos de consulta de la Administración General del Estado (Artículo 41)*

*Sección 2ª: Creación y participación en el Consejo de Comunidades Andaluzas (Artículos 42-47)*

### CAPÍTULO III. CONGRESO MUNDIAL DE COMUNIDADES ANDALUZAS (ARTÍCULOS 48-50)

### TÍTULO V. "MEDIDAS SOCIALES PARA FACILITAR EL RETORNO DE LOS ANDALUCES EN EL EXTERIOR" (ARTÍCULOS 51-52)

### TÍTULO VI. "DE LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES" (ARTÍCULOS 53-55)

#### DISPOSICIONES ADICIONALES

*Primera.* Elaboración del Censo de Andaluces en el Exterior.

*Segunda.* Plan Integral para los Andaluces en el Mundo.

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

*Primera.* Régimen transitorio de las Vocalías de Consejo de Comunidades Andaluzas.

*Segunda.* Régimen transitorio de las Comunidades Andaluzas ya inscritas y reconocidas.

*Tercera.* Régimen transitorio de expedientes de reconocimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley.

#### DISPOSICIÓN DEROGATORIA

*Única.* Derogación general.

#### DISPOSICIONES FINALES

*Primera.* Modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos.

*Segunda.* Habilitación normativa.

*Tercera.* Entrada en vigor.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

Desde este Consejo Económico y Social de Andalucía, en primer lugar, valoramos la oportunidad de esta Ley en un momento en que los temas relativos a la inmigración en nuestro país están teniendo tanto debate y eco en los medios de comunicación por el proceso de regularización llevado a cabo en fechas recientes por el Gobierno Central. No podemos olvidar que Andalucía ha pasado en poco tiempo de ser emisora de trabajadoras y trabajadores que tuvieron que abandonar nuestra tierra para encontrar nuevas oportunidades laborales en otras regiones de España o en otros países con mayor desarrollo a convertirse en receptora de inmigrantes o incluso en vía de paso de muchos de ellos que acceden a Europa atravesando nuestras fronteras. Estas peculiaridades no deben de hacernos obviar a aquellos andaluces y andaluzas, agrupados en las denominadas Comunidades Andaluzas en el exterior, que llevan demandando desde hace tiempo una nueva regulación y un estatuto de reconocimiento de sus derechos que les vincule a su tierra y se encuentren respaldados por los poderes públicos que los representan.

El Consejo Económico y Social de Andalucía comparte y valora de manera positiva los objetivos que mueven la promulgación de esta norma como instrumento jurídico que canalice las necesarias relaciones entre los poderes y la Administración pública andaluza y las comunidades, entidades y ciudadanía andaluzas en el exterior. Como bien dice la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley, la historia contemporánea de nuestra Comunidad ha estado marcada por el fenómeno de la emigración económica, aunque habría que añadir que también política, a otros lugares de España y del Mundo, que a la vez que ha supuesto una más que importante y dramática sangría de capital humano, ha servido para llevar la cultura, la personalidad y la conciencia andaluza a todos los rincones del planeta. La atención a estas comunidades, a esta Ciudadanía Andaluza en el mundo, la fluidez en la relación con los mismos, el mantenimiento de los lazos institucionales y culturales con ella y el aprovechamiento de las dinámicas que se pueden derivar de sus acciones como embajadores de Andalucía, supone un reto, no sólo estatutario, sino moral y político de primer orden, que hay que acometer con los instrumentos jurídicos más eficaces.

Dicho lo anterior, señalar que, en diversos preceptos del articulado se detectan ciertas imprecisiones (que convenientemente señalaremos en las alegaciones al articulado) y que podrían dar lugar a una no deseable confusión en su correcta comprensión, tanto en el intérprete de la norma como en sus destinatarios. Por ello, desde el Consejo Económico y Social de Andalucía proponemos una revisión de la misma en orden a precisar conceptos, así como que la norma desarrolle de manera básica aquellas cuestiones que establece de forma excesivamente genérica. En las consideraciones al articulado señalaremos de manera más precisa algunos de los preceptos a los que hacemos referencia.

El texto legal que nos ocupa utiliza en varias ocasiones condicionales como *“si fuera posible”* o *“en función de la disponibilidad presupuestaria”*, que parecen dejar en el aire determinados servicios o incluso el ejercicio de ciertos derechos. Hemos de pensar que la regulación legal de estos derechos y servicios acometidos por esta norma supone una voluntad de la Comunidad Autónoma Andaluza de consignar los presupuestos razona-

blemente necesarios para que su contenido se lleve a efecto, así como la de desarrollar la actuación política, jurídica y administrativa necesaria para hacer posible el cumplimiento de sus objetivos. A nadie escapa que los recursos han de estar necesariamente limitados por las necesidades presupuestarias para otros fines, ni que las circunstancias políticas, sociales, culturales o tecnológicas de otros lugares, pueden dificultar la aplicación en todos sus extremos de la norma.

Al hilo de lo anterior, habría que señalar la importancia que para este Consejo Económico y Social de Andalucía tiene el cumplimiento de los compromisos expresos sobre el tiempo para el desarrollo de la propia Ley y la elaboración de los distintos reglamentos que se prevén para su completa eficacia y aplicabilidad. En este sentido, especialmente trascendente para este Consejo es el cumplimiento de lo previsto en la Disposición Adicional Primera para que el Consejo de Gobierno, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta Ley proceda a aprobar mediante decreto, el Plan Integral para los Andaluces en el mundo, como instrumento de planificación y coordinación cuatrienal de todas las políticas de la Junta de Andalucía en materia de Andaluces en el mundo, entendiendo que dicho Plan debe contemplar el necesario compromiso económico para el desarrollo de las distintas actuaciones que se recogen en el Anteproyecto, así como los medios de los que se dotaría a los distintos “sujetos” activos para el desarrollo de las acciones que se pretenden llevar a cabo.

Consideramos también que sería conveniente que se determinase de forma más precisa la necesaria coordinación que la Administración de la Junta de Andalucía debería mantener tanto internamente, en las relaciones entre las distintas Consejerías afectadas por la materia, como externamente, con otras administraciones del Estado y de los distintos países de la Unión Europea.

Desde este Consejo Económico y Social de Andalucía creemos acertada la inclusión (en el Título II del Anteproyecto) del conjunto de derechos de los andaluces que residen en el exterior de Andalucía, para equipararles al resto de los ciudadanos andaluces que viven en nuestra Comunidad y tienen acceso a las prerrogativas que les ofrece la Administración autonómica. Igualmente, celebramos la iniciativa de adopción de medidas sociales para facilitar el retorno de los andaluces emigrantes (recogidas en el Título V), entendiendo que en el desarrollo de la Ley no deberán estar excesivamente burocratizadas. En este sentido, los problemas a los que se enfrentan los emigrantes retornados no son iguales en todos los casos y muchos de ellos se encuentran con dificultades económicas para regresar, (ausencia de un sistema de protección social equiparable al español en los países donde emigraron, dificultades para ingresar de nuevo en un mercado de trabajo que dejaron hace años, etc.). Por tanto, desde este Consejo consideramos necesario que para aquellos colectivos de trabajadores retornados que se encuentren en peor situación, sean de aplicación la mejora en general de las prestaciones y otras medidas, entre las cuales proponemos las siguientes:

- Con carácter general, fomentar la protección a los trabajadores y trabajadoras retornados contemplando su situación en el sistema de protección social y dignificando, entre otras pensiones, las pensiones SOVI (Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez).



- Proponer al Gobierno estatal la revisión de los Convenios bilaterales de Seguridad Social con otros países, a fin de garantizar los derechos adquiridos por nuestros emigrantes.
- Suprimir o reducir aquellos requisitos que condicionan la percepción de prestaciones o el acceso a viviendas de titularidad pública a periodos de residencia excesivos, imposibles de cumplir para aquellos andaluces y andaluzas retornados en situación de necesidad.

A modo de consideración general, entendemos que si bien el Anteproyecto realiza un importante esfuerzo respecto a la utilización de un lenguaje no-sexista, consideramos se debe cuidar más esta técnica, para que de manera general se priorice la aplicación de este lenguaje en base a las obligaciones asumidas a este respecto por la Administración de la Junta de Andalucía. En este sentido, señalar en esta línea que para este Consejo merece una valoración muy positiva que en el articulado se recoja un epígrafe concreto dedicado a garantizar la igualdad entre géneros, posibilitando expresamente que la aplicación de la Ley beneficie en igual medida a hombres y mujeres.

Por último, quisiéramos llamar la atención sobre la calidad formal del texto del Anteproyecto que se somete a dictamen de este Consejo, haciendo un llamamiento a una general mejora técnica en su redacción, para conseguir una mayor sistematización, coherencia y claridad en su comprensión.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### TÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES”

#### Artículo 1. “Objeto”

Proponemos la supresión en este Artículo de la puntualización *“entendiendo por tales las personas y colectivos enunciados en el Artículo 2, canalizando las aportaciones del movimiento asociativo andaluz en el exterior y retornado a la dinámica de la sociedad andaluza”*, pues sería reiterativo mantener la misma cuando ya el Artículo 2 aborda expresamente tales definiciones.

#### Artículo 2. “Definiciones”

En primer lugar, proponemos que en el Apartado 1 se sustituya la palabra *“andaluces en el exterior”* por **“andaluces en el mundo”** en coherencia con el propio título de la Ley.

En segundo lugar, en el Apartado 3, proponemos en coherencia con el lenguaje no sexista utilizado en la Ley se hable en la letra B del apartado 1 de **“andaluces y andaluzas”**.

En tercer lugar, proponemos para el Apartado 3 de este Artículo la sustitución de la expresión *“los socios y las socias”* por las **“personas integradas”**.

En cuarto lugar, el uso de un lenguaje no sexista supondría también modificar el Apartado 5, incluyendo el término **“andaluzas”**. También proponemos se complete este epígrafe con la expresión **“de manera estable”**. Igualmente, proponemos la eliminación de la expresión *“o decidan regresar”*. El epígrafe debería quedar, por tanto, redactado de la siguiente forma: **“Tendrán la consideración de retornados aquellos andaluces y andaluzas en el exterior y personas de origen andaluz que regresen a Andalucía de manera estable”**.

Finalmente, proponemos la adición al final del texto del epígrafe siguiente:

***“En su virtud, se considerarán andaluces y andaluzas en el exterior los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Andalucía y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la Ley del Estado.”***

Consideramos necesario que en este Artículo se desarrolle el precepto estatutario al objeto de evitar la remisión al Estatuto de Autonomía para la definición del ámbito de aplicación de la propia norma.

#### Artículo 3. “Principios generales”

Respecto de los Puntos 1 y 2 de este Artículo, proponemos su cambio de orden de forma tal que el actual Punto 2 se convierta en el 1 y el 1 pase en segundo lugar.

En relación al Artículo 3.4, proponemos la sustitución de la expresión “...se sientan vinculados a Andalucía, ...” por “**...pongan de manifiesto su vinculación a Andalucía,...**”

El sentimiento personal es absolutamente subjetivo y sólo puede constatarse mediante su puesta de manifiesto a través de actuaciones concretas. Es por ello que consideramos que la aplicación de la Ley debe condicionarse a la constatación objetiva de las circunstancias que deben motivarla y así debe incorporarse al texto legal.

Igualmente, en este Artículo 3.4 se propone se especifique qué es lo que se reconoce, siendo conveniente completar su enunciado y hablar “**reconocer la condición de andaluz en el mundo**”.

En base a las dos modificaciones propuestas en este Artículo 3.4, la redacción definitiva que proponemos para el mismo sería la siguiente:

**“Sin perjuicio de lo que se establece en el Artículo 2, la Junta de Andalucía velará por reconocer la condición de andaluz en el mundo a las personas que, independientemente de su ciudadanía o nacionalidad de origen, pongan de manifiesto su vinculación a Andalucía, su cultura, su economía y progreso, y que cumplan, en sus actuaciones, los objetivos de esta Ley o trabajen por la defensa o promoción de Andalucía en el exterior”.**

#### **Artículo 4.f). “Objetivos”**

Proponemos eliminar la expresión “...donde sea posible...”. Resulta obvio que el objetivo de la norma es el facilitar, a través de la actuación de gobierno, una determinada colaboración y ello podrá llevarse a buen término o no, en función de las circunstancias concurrentes. No se exige un resultado, sino una acción, y esta acción de “facilitar”, entendida como proporcionar los recursos para alcanzar ese fin, debe asumirse como posible en todo caso y con independencia de la finalización de las gestiones.

## **TÍTULO II. “DERECHOS DE LOS ANDALUCES Y ANDALUZAS EN EL EXTERIOR”**

### **Artículo 9. “De las personas mayores”**

Proponemos que se relacionen y precisen los instrumentos a través de los cuales se pretende dar cumplimiento al enunciado del texto, ya que de la lectura del Artículo 9 no se desprende cómo se va a llevar a cabo el reconocimiento del derecho al que se alude, y que en modo alguno debe ser meramente simbólico. Más aún, puesto que se trata de reconocer el derecho de las personas mayores en el exterior “a llevar una vida digna e independiente, a participar en la vida social y cultural,...” hemos de suponer (al menos, así se desprende de su redacción actual) que ello debe llevarse a cabo en el lugar donde se encuentren (“en el exterior”), sometidos, por tanto, a un ordenamiento jurídico propio, distinto del ordenamiento del que formará parte el presente Anteproyecto, lo cual debe ser tenido muy en cuenta.

Igualmente, queremos señalar que tanto en este Artículo como en otros preceptos del Anteproyecto, se hace uso de una expresión actualmente muy al uso en determinados medios pero que no siempre se emplea con la deseable precisión o claridad; esta expresión es la de “memoria histórica”, atribuida generalmente a una determinada colectividad, sea ésta de ámbito nacional o inferior. El Artículo 9 reconoce a los “andaluces mayores” el derecho a “*formar parte de la memoria histórica*”.

Sin obviar la buena voluntad que parece fundamentar estas previsiones normativas, no se entiende muy bien cuál es su contenido real ni cuáles puede ser los instrumentos para realizarlas. Por una parte, si las personas “mayores” tienen derecho a formar parte de esta memoria histórica ¿qué medios concretos tienen a su disposición para hacer efectivo ese derecho?. Resulta evidente que si estos medios no existen (y en el texto no hay la menor indicación sobre ellos) lo previsto en el Artículo 9 no es más que una declaración retórica. Además, ¿a través de que medios se integrarán estas personas en la tan repetida “memoria histórica”?

### **Artículo 15. “Recuperación del patrimonio histórico y cultural”**

Proponemos sustituir la expresión “...de aquellos bienes con claro significado andaluz...” por “...**del patrimonio cultural, intelectual e histórico andaluz...**”.

La Ley no debe contener expresiones ambiguas o indeterminadas, especialmente cuando se utilizan para referirse a bienes que deben justificar y hacer exigible una acción concreta por parte de los poderes públicos andaluces. Por ello, planteamos acotar el objeto en términos más claramente identificables y delimitables.

Por otra parte, falta también una mínima indicación sobre los medios que los poderes públicos utilizarán para lograr la “recuperación” de esa misma memoria. Todo ello queda en una censurable indeterminación, como lo está el propio concepto de esa “memoria”, que da la impresión que se incluye en el texto del Anteproyecto obedeciendo simplemente a una expresión de moda.

## **TÍTULO III. “DE LAS COMUNIDADES ANDALUZAS Y SUS MIEMBROS”**

### **CAPÍTULO I. RECONOCIMIENTO COMO COMUNIDADES ANDALUZAS**

#### **Artículo 27. e). “Prestaciones y servicios”**

Proponemos desarrollar en el Artículo el contenido y alcance del “trato singular” al que se refiere el texto propuesto. A entender de este Consejo, no se precisa a qué se refiere la norma cuando hace uso de la expresión indicada, mencionando el reconocimiento del derecho a “un trato singular” para las Comunidades Andaluces en cuanto a la prestación de servicios telemáticos de la Junta de Andalucía, lo que deja al precepto vacío de contenido si no se precisa su alcance en mayor medida.

#### **Artículo 27.g). “Prestaciones y servicios”**

Al establecer que la Junta de Andalucía, en el marco de sus competencias facilitará a las Comunidades Andaluzas reconocidas el derecho a recibir asesoramiento en materias de diversa índole, tales como la social, jurídica, para el empleo, empresarial y sanitaria, debería contemplar también como prestación el asesoramiento y la protección para los integrantes de estas Comunidades en su condición de consumidores y usuarios.

#### **Artículo 28.2.d). “Medidas de apoyo y fomento”**

Proponemos que se proceda a precisar y especificar cuáles son las iniciativas que se entienden como potenciadoras de las relaciones interculturales entre los diversos pueblos del mundo.

### **TÍTULO IV. “DEL REGISTRO Y ÓRGANOS DE RELACIONES CON LAS COMUNIDADES ANDALUZAS DEL EXTERIOR”**

#### **CAPÍTULO I. DEL REGISTRO OFICIAL DE COMUNIDADES ANDALUZAS**

##### **Artículo 39.3. “Comunicaciones al Registro Oficial de Comunidades Andaluzas”**

Proponemos la sustitución de la expresión “...la no prestación de los servicios establecidos en esta Ley...” por “...**la suspensión de los derechos reconocidos por esta Ley a las Comunidades Andaluzas en el Exterior.**”

El incumplimiento de las formalidades registrales debe dejar temporalmente sin efecto tal inscripción en tanto no queden debidamente subsanados. De ello debe derivarse, necesariamente, la suspensión de todos los derechos inherentes a tal inscripción y no sólo la pérdida de servicios indeterminados y que tienen un carácter accesorio.

#### **CAPÍTULO I. DE LA PARTICIPACIÓN A TRAVÉS DE ÓRGANOS CONSULTIVOS**

##### **Artículo 44.2. f) y g). “Relativo a la composición”**

Proponemos una nueva redacción para estos epígrafes que quedarían redactados de la siguiente forma:

***f) Dos representantes propuestos por las organizaciones sindicales más representativas de Andalucía, de acuerdo con lo establecido en el art. 7.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.***

***g) Dos representantes designados por las organizaciones empresariales de carácter intersectorial más representativas en Andalucía de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores.”***

## **Artículo 47.2. “Vocalías en representación de las Comunidades Andaluzas y colectivos de andaluces y andaluzas retornados”**

Como consideración de carácter formal, indicar que deberá sustituirse el término “*comprensión*” por el de “*compensación*” de los gastos, en coherencia con el derecho a indemnización del que gozarán los Vocales del Consejo de Comunidades Andaluzas, por la totalidad de los gastos que se produzcan como consecuencia de las reuniones de este Consejo o el desempeño de aquellas actuaciones que hayan de realizar en orden a la consecución de los fines establecidos en la presente Ley, tratándose por tanto de una “*compensación*” y no de una “*comprensión*”.

## **TÍTULO V. “MEDIDAS SOCIALES PARA FACILITAR EL RETORNO DE LOS ANDALUCES Y ANDALUZAS RESIDENTES EN EL EXTERIOR”**

### **Artículo 52. “Medidas tendentes a facilitar el retorno”**

Valorando positivamente que el Anteproyecto contemple un elenco de medidas y actuaciones que faciliten el regreso y la inclusión social de los retornados, teniendo en cuenta que se prevé en este artículo que la Administración de la Junta de Andalucía, en el ámbito de sus respectivas competencias desarrolle actuaciones específicas para facilitar este regreso y la inclusión social de los retornados.

Al respecto, entendemos desde este Consejo Económico y Social de Andalucía que el mayor esfuerzo debe ser el poner los recursos económicos y humanos necesarios para que este retorno sea posible. Para ello, una inclusión importante sería el facilitar viviendas a precios asequibles, bien en alquiler o en propiedad, que posibilitaran el ejercicio de ese derecho al retorno. Consideramos, por tanto, necesario que el articulado de esta Ley incluya en algún apartado la garantía del derecho a una vivienda digna que facilite el mencionado derecho al retorno.

Igualmente, proponemos modificar el Artículo 52.b) en los siguientes términos:

En primer lugar, consideraríamos conveniente que cuando se hable de “*potenciar convenios con empresas de ámbito estatal*” se suprimiera el ámbito “*estatal*” de las mismas para dejar este precepto abierto a empresas de superior o inferior ámbito.

En segundo lugar, proponemos suprimir la expresión “*siempre que ello fuera factible para la empresa y sea la voluntad del andaluz que manifieste su intención de regresar a Andalucía...*”. Entendemos que la empresa que asume el contenido de un convenio para facilitar el traslado de los trabajadores y trabajadoras andaluzas debe considerarlo factible a priori, lo que no debe dejar resquicio a esa salvedad, salvo causa previamente determinada y asumida en el propio convenio. Asimismo, se entiende que el trabajador o trabajadora que manifiesta su intención de regresar a Andalucía lo hace en ejercicio de voluntad propia, lo que hace redundante la segunda parte de la expresión cuya eliminación se propone.

## V. CONCLUSIONES

En los primeros años de nuestra andadura autonómica, el Parlamento de Andalucía aprobaba en 1986 la Ley de Reconocimiento de Comunidades Andaluzas asentadas fuera del territorio andaluz. Pasadas casi dos décadas desde esa fecha, desde este Consejo Económico y Social de Andalucía se observa razonable y oportuna su necesaria revisión, adaptación y actualización, tomando en consideración en la nueva Ley todos los cambios y transformaciones producidos desde aquel entonces.

Como elemento positivo cabe, por tanto en estas conclusiones, señalar desde este Consejo Económico y Social, que si la vigente Ley se refería exclusivamente al movimiento asociativo de andaluces en el exterior, la nueva orientación de la Ley que ahora se somete a nuestro dictamen profundiza en las relaciones de nuestra Administración Autonómica con estas Comunidades Andaluzas, estableciendo un nuevo marco más sistematizado, a la vez que ordenado, para articular estas relaciones.

Positivos resultan, por tanto, aspectos tales como el reconocimiento de un conjunto de derechos a estas Comunidades Andaluzas, el ofrecimiento de nuevas prestaciones y servicios, la redefinición legal del Consejo de Comunidades Andaluzas, el diseño y orientación de las políticas de colaboración de la Junta con estas Comunidades Andaluzas, así como la propuesta de promover convenios con otras Comunidades Autónomas dónde se asienten andaluces y andaluzas.

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde a la Consejería de Gobernación y al Consejo de Gobierno, en su caso, la modificación de este Anteproyecto de Ley en los términos expuestos, por estimar que la oportunidad política y social de las medidas planteadas justifica su modificación conforme a las alegaciones efectuadas, habida cuenta que la norma institucional básica de Andalucía expresa claramente unos mandatos dirigidos a los poderes públicos en relación con las Comunidades Andaluzas y los andaluces y andaluzas en el exterior de Andalucía, mandato al que este Anteproyecto de Ley reguladora del Estatuto de los Andaluces en el Mundo daría mejor cumplimiento en tales condiciones.

Finalmente, aprovechamos esta ocasión para, desde este Consejo Económico y Social de Andalucía, hacer hincapié en la importancia que estas Comunidades y los andaluces que representan deben tener en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía, por lo que entendemos debe reflejar que un elemento con consecuencias externas y de raíz interna sigue siendo el de la emigración por motivos laborales de la población andaluza.

Igualmente, consideramos que debe plasmarse en dicho texto básico una serie de medidas dirigidas a facilitar el retorno de los trabajadores y trabajadoras andaluzas, políticas de apoyo y coordinación de las Comunidades Andaluzas que se localizan en territorios ajenos al de nuestra Comunidad Autónoma y políticas asistenciales en los lugares de destino de tales trabajadores.

Las medidas de la Junta de Andalucía requieren un reconocimiento de la acción exterior de las instituciones andaluzas que permitan la articulación de convenios de colaboración con las autoridades de los países receptores.

Sevilla a 21 de septiembre de 2005

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

P.O.

Fdo.: Alicia de la Peña Aguilar

Jefa de Servicio de Informes, Estudios y Documentación.

VºBº

EI PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez





# DICTAMEN 8/2005 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AGENCIA ANDALUZA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
21 de noviembre de 2005*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Ley que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 28 de octubre de 2005 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Excmo. Sr. Consejero de la Presidencia de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Economía y Desarrollo de este Organismo, el día 11 de noviembre de 2005.

## II. CONTENIDO

La Agencia Andaluza de Cooperación Internacional se crea mediante Decreto del Consejo de Gobierno 347/2004, de 25 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia como centro directivo integrado en la misma, encargado de la coordinación y asesoramiento de las actuaciones de la Junta de Andalucía en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

Dichas actuaciones tienen como objetivo fundamental contribuir a la erradicación de la pobreza y conseguir un desarrollo humano sostenible, de forma directa, mediante la puesta en marcha de proyectos y programas en diferentes regiones y países del mundo o indirectamente, a través de diversos mecanismos de apoyo a la actuación de los agentes de la cooperación internacional que operan desde la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El Anteproyecto de Ley que nos ocupa, de creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional tiene por objeto en realidad, la transformación jurídica de este ente como empresa de la Junta de Andalucía de las previstas en el Artículo 6.1.b) de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía; es decir, entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, que por ley ha de ajustar su actividad al ordenamiento jurídico privado.

Con el nuevo ente se pretende agilizar la gestión, dando respuesta a las especiales condiciones en que se realiza esta actividad de cooperación internacional para el desarrollo, que implica a diferentes agentes, se enmarca en distintos sistemas jurídicos y, ante todo, exige una actuación inmediata ante las necesidades de la población destinataria.

La parte dispositiva del Anteproyecto normativo consta de quince artículos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Estas son:

### **ARTÍCULO 1. "CREACIÓN, ADSCRIPCIÓN Y CONSTITUCIÓN"**

### **ARTÍCULO 2. "ESTATUTOS"**

### **ARTÍCULO 3. "PERSONALIDAD Y RÉGIMEN JURÍDICO"**

### **ARTÍCULO 4. "PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES"**

### **ARTÍCULO 5. "OBJETIVOS Y FUNCIONES"**

### **ARTÍCULO 6. "FACULTADES"**

### **ARTÍCULO 7. "ÓRGANOS DE GOBIERNO Y DIRECCIÓN"**

### **ARTÍCULO 8. "PRESIDENCIA"**

**ARTÍCULO 9. "CONSEJO RECTOR"**

**ARTÍCULO 10. "DIRECCIÓN DE LA AGENCIA"**

**ARTÍCULO 11. "PATRIMONIO Y RECURSOS ECONÓMICOS"**

**ARTÍCULO 12. "RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO"**

**ARTÍCULO 13 "RÉGIMEN DE PERSONAL"**

**ARTÍCULO 14. "RÉGIMEN PRESUPUESTARIO, ECONÓMICO-FINANCIERO Y CONTABLE"**

**ARTÍCULO 15. "CONTROL DE EFICACIA Y CONTROL FINANCIERO"**

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

*Única.* Derogación normativa

**DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.* Desarrollo reglamentario

*Segunda.* Entrada en vigor.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera positiva la creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional en cuanto a lo siguiente:

– La oportunidad de disponer de una entidad de derecho público sometida al derecho privado que, dadas las especiales condiciones en las que se realiza la actividad de cooperación, garantice una mayor agilidad y flexibilidad en la gestión y evaluación de la política autonómica de cooperación internacional para el desarrollo.

– La conveniencia de que las competencias de gestión de la política de cooperación andaluza recaigan sobre una entidad autónoma, sin perjuicio de las competencias asignadas a otros órganos de la Administración Autonómica, tal y como establece el Capítulo III de la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Por otra parte, el CES-A desea poner de manifiesto su satisfacción al comprobar que el expediente viene acompañado de un completo plan económico y financiero. No obstante, se considera que el Anteproyecto de Ley no profundiza suficientemente en algunos conceptos:

– La política de cooperación para el desarrollo de la Junta de Andalucía se ha venido materializando desde la Consejería de la Presidencia a través de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional, órgano administrativo de corte tradicional, con rango de Dirección General, que la Consejería se propone renovar con la aprobación de esta Ley.

La necesidad de esta renovación se justifica por el considerable incremento de las políticas públicas en materia de cooperación para el desarrollo, las exigencias derivadas de los compromisos de calidad asumidos por los Gobiernos donantes, la complejidad de las tareas a abordar, y una gestión que supone la actuación directa e indirecta en distintos países y con diferentes Administraciones.

Sin embargo, esta justificación no está claramente expresada en la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley. La coincidencia en la denominación del órgano ya existente y del propuesto confunden sobre el motivo de la remodelación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional como entidad de derecho público sometida al derecho privado.

– La filosofía y el espíritu de la política de Cooperación Internacional de la Junta de Andalucía, basada en la plena convicción de la responsabilidad común respecto a la situación de pobreza en que vive una buena parte de la población mundial, quedan mejor reflejados cuando la expresión *Cooperación Internacional* se sustituye por la de *Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Esta ampliación conceptual implica la inclusión de los principios de la Cooperación al Desarrollo, la Solidaridad Internacional y la Acción Humanitaria, conceptos que deberían quedar recogidos en la denominación de la nueva Agencia.

Por todo ello, a fin de incluir en el término los referidos conceptos de Cooperación para el Desarrollo, Solidaridad Internacional y Acción Humanitaria, la denominación de la Agencia debería sustituirse por **“Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo”**.

Finalmente, se considera que las funciones que el Anteproyecto de Ley establece para la Agencia deberían profundizar más o ser ampliadas en cuanto a lo siguiente:

**1. Fomentar la educación para el desarrollo y la sensibilización social sobre los valores de la cooperación.** La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, señala en su artículo 13 la importancia de la educación para el desarrollo y la sensibilización social como un proceso educativo constante que favorece la comprensión de las realidades de los países menos avanzados, promueve valores y actitudes relacionados con la solidaridad y la justicia social, y busca vías de acción para lograr un desarrollo humano sostenible.

La Administración de la Junta de Andalucía asume esta responsabilidad a través del Artículo 21 de la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por lo que se debería incluir esta competencia entre las funciones que establece Ley para la creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional. A este fin, se recomienda que en la dotación presupuestaria del Plan Estratégico correspondiente a “Sensibilización y Formación” se incluya una partida dedicada a otras “entidades sociales representativas y cualificadas”.

**2. Coordinar la Política Regional de Cooperación Internacional para el Desarrollo.** Esta actividad no se menciona de forma específica en la relación de funciones establecidas por el Anteproyecto de Ley para la Agencia, pese a que el Artículo 10 de la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la señala como un mecanismo para evitar la atomización de las actuaciones y conseguir un mayor aprovechamiento de los recursos.

Para hacerse cargo de esta función de coordinación, la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional debería:

- Representar a la Comunidad Autónoma en la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, órgano de coordinación entre la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas.
- Asegurar la participación andaluza y su máxima representación en las organizaciones internacionales de ayuda al desarrollo (Art. 12 de la Ley).
- Facilitar la integración y coordinación de los actores de la cooperación bajo principios de colaboración, complementariedad y calidad.

**3. Reforzar las funciones de planificación, seguimiento y evaluación de la Política Regional de Cooperación Internacional para el Desarrollo.** La mejora de la calidad de



la cooperación andaluza exige una mejora continua de la planificación, gestión y evaluación de las políticas de desarrollo que debe ser promovida desde la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional.

En las diferentes fases del proceso de planificación de la política de cooperación andaluza, la Agencia deberá facilitar la participación de todos los actores involucrados, garantizando la integración de sus propuestas en el Plan Director de la Cooperación Andaluza, y el alineamiento de éste con el Plan Director de la Cooperación Española y con las prioridades de los países en los que se actúe. Para ello, debería diseñar y promover la utilización de una metodología consensuada de identificación de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo.

Por otra parte, la Agencia deberá procurar que los actores regionales de la cooperación aborden de manera integral las distintas fases de la gestión del ciclo de proyecto. Para ello, debería diseñar y promover la utilización de una metodología consensuada de gestión de proyectos de la cooperación internacional para el desarrollo.

Con el objeto de garantizar la realización de un seguimiento de calidad, la Agencia deberá coordinar e impulsar a los distintos actores regionales de la cooperación para realizar un seguimiento sistemático de las ayudas por medio de una recopilación continua de datos. Para ello, debería diseñar de forma consensuada y poner en funcionamiento una base de datos de las actuaciones de cooperación internacional para el desarrollo que, además del registro sistemático de la información generada, facilite el intercambio de experiencias entre los actores de la cooperación.

Finalmente, la Agencia deberá elevar la calidad y la eficacia de las Políticas de Cooperación Internacional para el Desarrollo fomentando en todos los ámbitos de la cooperación (Administraciones Públicas, agentes sociales, ONGD, expertos, universidades y cooperantes) la cultura de la evaluación del diseño de las actuaciones, sus sistemas de gestión y seguimiento, y los resultados e impactos obtenidos. En este sentido, será especialmente relevante la vinculación de los actores de la cooperación andaluza con la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas.

El proceso de evaluación deberá ser un instrumento de aprendizaje para mejorar la actividad evaluada o la planificación y gestión de actividades similares, a la vez que una actividad independiente del proceso de gestión que garantice su credibilidad y eficacia. Para combinar estos factores, la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional promoverá la realización de evaluaciones mixtas (combinación entre evaluadores externos y evaluadores internos).

Asimismo, y para garantizar una gestión adecuada del proceso de evaluación, la Agencia deberá promover el diseño y la utilización de una metodología consensuada de evaluación de la cooperación andaluza, que será revisada y complementada con manuales prácticos para la implementación de las evaluaciones.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Para aclarar posibles confusiones sobre el motivo central de la Ley, la última frase del cuarto párrafo de la exposición de motivos debería redactarse como sigue:

***“De ahí la importancia de la remodelación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional como entidad de derecho público sometida a derecho privado que va a garantizar...”***

#### Artículo 5.2.

El segundo Punto de este Artículo, en el que se relacionan los objetivos y funciones de la Agencia, deberá ampliarse con los siguientes epígrafes:

***n) “Fomentar la educación para el desarrollo y la sensibilización social sobre los valores de la cooperación.”***

***o) “Representar a la Comunidad Autónoma en la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo y asegurar la participación andaluza y su máxima representación en las organizaciones internacionales de ayuda al desarrollo.”***

***p) “Reforzar las funciones de planificación, seguimiento y evaluación de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo.”***

Y sustituir el Epígrafe i) de este mismo punto por:

***i) “Facilitar la integración y coordinación de los actores de la cooperación bajo principios de complementariedad y calidad.”***

## V. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley de Creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional.

Sevilla, 21 de noviembre de 2005

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

EL PRESIDENTE DEL C.E.S DE ANDALUCÍA

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez



## DICTÁMENES DEL CES-A / AÑO 2006

- DICTAMEN 1/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL INSTITUTO ANDALUZ DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES.
- DICTAMEN 2/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.
- DICTAMEN 3/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE FOMENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y DEL AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA DE ANDALUCÍA.
- DICTAMEN 4/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE GESTIÓN INTEGRADA DE LA CALIDAD AMBIENTAL.
- DICTAMEN 5/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE REGULA LA INVESTIGACIÓN EN ANDALUCÍA MEDIANTE EL USO DE TÉCNICAS DE REPROGRAMACIÓN CELULAR DE CÉLULAS SOMÁTICAS HUMANAS PARA SU TRANSFORMACIÓN EN CÉLULAS TRONCALES PLURIPOTENCIALES, CON FINALIDAD EXCLUSIVAMENTE TERAPÉUTICA.
- DICTAMEN 6/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS FERROVIARIOS DE ANDALUCÍA.
- DICTAMEN 7/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA.
- DICTAMEN 8/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE RECONOCIMIENTO DE LA UNIVERSIDAD PRIVADA FERNANDO III.

- DICTAMEN 9/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL ARTÍCULO 20 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE CAJAS DE AHORROS DE ANDALUCÍA, APROBADO POR DECRETO 138/2002, DE 30 DE ABRIL.

- DICTAMEN 10/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL PLAN DE FOMENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO EN ANDALUCÍA.

- DICTAMEN 11/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN FARMACÉUTICA DE ANDALUCÍA.

- DICTAMEN 12/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DE LOS ANÁLISIS GENÉTICOS Y BANCOS DE ADN EN ANDALUCÍA.

- DICTAMEN 13/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN DEL ORIGEN Y LA CALIDAD DE LOS VINOS DE ANDALUCÍA.

- DICTAMEN 14/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA AL ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE FISCALIDAD COMPLEMENTARIA DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

- DICTAMEN 15/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE COLEGIOS PROFESIONALES DE ANDALUCÍA.



# DICTAMEN 1/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL INSTITUTO ANDALUZ DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
18 de enero de 2006*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**





## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, Informes sobre los Anteproyectos de Leyes que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales. En este sentido, el día 12 de diciembre de 2005 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Creación del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales.

Dada la necesidad de un estudio en profundidad del texto remitido, este Consejo Económico y Social de Andalucía estimó la oportunidad de solicitar, amparándose en lo establecido en el Artículo 6.2 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre por la que se crea este organismo, una ampliación del plazo ordinario de veinte días para la emisión de informes y dictámenes, recogido en el Artículo 6.1 de la citada Ley; solicitud que fue concedida por la Excmo. Sr. Consejero de Empleo de la Junta de Andalucía con fecha de 22 de diciembre de 2005.

La solicitud de Dictamen fue trasladada, por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el 20 de diciembre de 2005, a la Comisión de Trabajo de Empleo y Formación de este Organismo.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley que nos ocupa viene a hacer realidad lo establecido y acordado, tanto en el Decreto 313/2003, de 11 de noviembre por el que se aprueba el Plan General de Prevención de Riesgos Laborales, como en el VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía; documentos ambos resultado del consenso entre la Administración autonómica andaluza y los agentes económicos y sociales. En los dos, se prevé la creación de un Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, como órgano público encargado del fomento y difusión de una cultura preventiva que debe impregnar el conjunto de actividades de la empresa.

El Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales pretende así ser el elemento dinamizador de las posibilidades que se generan con la aparición de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, que supone la traslación a la normativa estatal de las Directivas Europeas que se ocupan de esta materia, fundamentalmente de la Directiva Marco (89/391/CEE). Estas normas junto, a la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales, reafirman la necesidad de fomentar la cultura preventiva para garantizar el cumplimiento real y efectivo de la normativa de prevención de riesgos laborales.

La Junta de Andalucía, consciente de su papel como Administración competente en la prevención de riesgos laborales, hace suyo el principio rector de la acción preventiva, que pretende evitar los riesgos y en su defecto controlarlos en origen. Para ello impulsa la creación del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, conjuntamente con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de la Comunidad Autónoma.

La Ley está estructurada de la siguiente forma:

### **CAPÍTULO I. “PRINCIPIOS GENERALES” (ARTÍCULOS 1-5)**

En los mismos se define y crea el Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, se establece su adscripción orgánica y se enumeran sus fines.

### **CAPÍTULO II. “ORGANIZACIÓN” (ARTÍCULOS 6-10)**

Se establece la estructura del mismo y se define lo que será la Presidencia, el Consejo General, la Dirección-Gerencia y la Unidad de Prevención de Riesgos Laborales.

### **CAPÍTULO III. “RÉGIMEN JURÍDICO, DE PERSONAL, PRESUPUESTARIO Y FINANCIERO” (ARTÍCULOS 11- 16)**

En este Capítulo se engloban los artículos encargados de establecer el régimen jurídico, de personal, la autonomía administrativa y financiera, así como el régimen presupuestario, de contratación y contabilidad del Instituto y se detallan los bienes y recursos con los que contará.

## **DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA. Derogación de Normas**

### **DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.* Desarrollo reglamentario.

*Segunda.* Entrada en vigor.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

La puesta en marcha del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, cuyo Borrador de Anteproyecto de Ley de creación se somete a la consideración del Consejo Económico y Social de Andalucía, culmina una aspiración de las organizaciones sindicales y empresariales de nuestra Comunidad Autónoma que lo han venido reclamando en su condición de interlocutores sociales ante la Administración de la Junta de Andalucía, principalmente en los Acuerdos V y VI de Concertación Social a lo largo de los últimos años.

La creación del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales arrastra un considerable retraso respecto de las originales pretensiones –su creación estaba prevista para la anterior legislatura autonómica, según lo establecido en el V Acuerdo de Concertación Social–, debido, entre otros motivos, a la dificultad para conciliar las pretensiones de los distintos interlocutores sociales y la propia Administración Autonómica.

El texto que ahora se somete a Dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía recoge algunas de las propuestas formuladas por las entidades y organizaciones, a las que la Dirección General de Seguridad y Salud Laboral de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía remitió en un borrador anterior. La inclusión de algunas de estas propuestas denota, a juicio del Consejo Económico y Social de Andalucía, una actitud abierta y receptiva del órgano promotor para que su propuesta inicial pueda ser enriquecida y/o mejorada con las aportaciones de todas aquellas organizaciones y/o entidades que tengan relación con el ámbito de la prevención de los riesgos laborales.

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera necesaria y oportuna la creación del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, y valora como positiva la actitud del órgano promotor de conceder audiencia y someter a consulta y, por lo tanto, favorecer la participación de todos los sectores implicados en la prevención de los riesgos laborales en la fase de elaboración de la norma por la que se creará y regulará un instrumento tan necesario como este Instituto.

La abundante documentación que conforma el expediente del Borrador del Anteproyecto de Ley de creación del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales constituye una valiosa fuente información que contribuye a facilitar el trabajo que tiene encomendado este Consejo. Por este motivo, el Consejo Económico y Social de Andalucía manifiesta su reconocimiento al órgano promotor por la consideración que para con éste tiene al remitirle el expediente con toda la documentación acopiada a lo largo del proceso de producción normativa.

Por otra parte, se debe hacer hincapié en que un análisis completo y riguroso del texto normativo objeto de estudio, que nos lleve a emitir un Dictamen en el que se recojan los pareceres y en todo caso el acuerdo de los distintos intereses aquí representados, requiere de un plazo suficiente de tiempo, por lo que se agradece a la Consejería de Empleo la concesión de una ampliación de plazo sobre los quince días con el que inicialmente se solicitaba el Dictamen.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### **Párrafo 4º.**

Completar el título de la Ley 31/1995 de conformidad con la directriz número 73 de la Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, de 28 de julio de 2005, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directivas de técnica normativa.

#### **Párrafo 11º.**

Parece lógico proponer que se hable de *“Unidad”* de Prevención de Riesgos Laborales y no de *“Unidades”*; en coherencia con lo establecido posteriormente en el Artículo 6 apartado 2 y en el Artículo 10 del Anteproyecto.

#### **Párrafo 12º.**

Completar el título del Decreto 313/2003, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General para la Prevención de Riesgos Laborales en Andalucía (de conformidad con la norma que se menciona en las observaciones al Párrafo 4º).

#### **Artículo 1. “Creación y naturaleza”**

Insertar la preposición *“de”* en *“el análisis y estudio de las condiciones de seguridad y salud laboral en Andalucía.”*.

Asimismo se recomienda sustituir el término *“cultura preventiva andaluza”* por el de *“cultura preventiva en Andalucía”*, como variante de una cultura preventiva general o universal en base a peculiaridades propias de las condiciones de trabajo en esta Comunidad Autónoma.

#### **Artículo 3. “Fines y funciones”**

**Apartado 1.** Insertar la preposición *“de”* en *“el análisis y estudio de las condiciones de seguridad y salud laboral...”*.

Del mismo modo que en el artículo anterior se aconseja modificar el término *“cultura preventiva andaluza”*.

#### **Apartado 2, epígrafe a).**

El CES-A considera que el Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales debe enfocar la difusión y propiciar el enriquecimiento de la cultura preventiva fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, con los países de los que parten ciudadanos que se

incorporan al mercado laboral de Andalucía. Por ello, propone una redacción alternativa del epígrafe señalado con la letra a) con el siguiente tenor literal:

***“a) El fomento de la cultura preventiva en el ámbito laboral en Andalucía, así como la difusión y enriquecimiento de esta cultura preventiva a través de relaciones con países cuya ciudadanía está incorporada al mercado laboral de Andalucía.”***

**Apartado 2. epígrafe c).**

Se estima oportuna la inserción de un nuevo epígrafe con el siguiente texto:

***“c) El análisis y el estudio de la siniestralidad laboral, con referencia a la accidentalidad y a las enfermedades profesionales.”***

La propuesta de adición de un nuevo epígrafe señalado con la Letra c) obliga a proponer la reordenación de los epígrafes siguientes, de forma que deberán ser señalados cada uno con la siguiente letra que corresponde según el orden alfabético.

**Apartado 2, epígrafe k).**

El CES-A considera apropiada la inserción de un nuevo epígrafe, al que correspondería señalar con la Letra k), con un texto que evite que la relación de funciones del Instituto sea cerrada, dando así la oportunidad de que éste pueda desempeñar otras funciones sin que sea necesario la modificación legislativa. El texto, similar al de la Letra h) del Apartado 6 del Artículo 8, podría ser: ***“k) Cualquiera otra que, por su naturaleza o finalidad, o por serle atribuida por la normativa aplicable, pudiera o debiera ser asumida por el Instituto.”***

La redacción del Párrafo 1º del Artículo 1 y el Apartado 1 del Artículo 3 son reiterativas. Por ello, se propone que se suprima a partir de la primera coma del primer párrafo del artículo 1, ya que lo que continúa –la finalidad- es más apropiado que figure el Artículo 3 –fines y funciones–.

#### **Artículo 4. “Régimen de colaboración”**

Aunque este Artículo recoge la posibilidad de colaboración del Instituto con cualquier organismo o entidad de carácter público o privado, relaciona expresamente los organismos y entidades relacionados con la seguridad y salud laboral. Por ello el CES-A considera conveniente añadir, tras *“...a las restantes Consejerías”* el texto: ***“en especial a la Consejería competente en materia de salud”***.

#### **Artículo 7. “La Presidencia”**

*Párrafo inicial.* Se propone la redacción ***“La Presidencia corresponderá a la persona titular de la Consejería competente en materia...”*** para mantener la coherencia en materia de lenguaje no sexista con el resto del texto del Anteproyecto.

*Epígrafe a).* Se propone sustituir el término “Organismo” por la de “Instituto”.

*Epígrafe c).* Se propone suprimir el término “Andaluz” para mantener la coherencia con el Epígrafe a).

## **Artículo 8. “El Consejo General”**

**Apartado 1.** Al principio de este apartado se define al Consejo General como órgano superior del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales. A su vez, el Instituto goza de autonomía, según determina el Artículo 1. El CES-A considera que con la redacción actual de este apartado del Artículo 8 quedaría en entredicho la autonomía del Instituto, cuando dice que el Consejo establece las directrices de actuación “...de conformidad con las emanadas de la Administración de la Junta de Andalucía y por la Consejería competente en materia de seguridad y salud laboral.” Por ello, el CES-A propone la supresión del texto siguiente: “de la misma, de conformidad con las emanadas de la Administración de la Junta de Andalucía y por la Consejería competente en materia de seguridad y salud laboral”.

**Apartado 1.** Añadir, tras un punto y seguido, el siguiente texto: “**Su composición será tripartita**”.

**Apartado 5.** Se propone la adición del texto “**o Presidenta**” tras la palabra “**Presidente**” para mantener la coherencia en materia de lenguaje no sexista con el resto del texto del Anteproyecto. En cuanto a la Secretaría General, el CES-A considera que debe clarificarse si ésta lo será únicamente del Consejo General o lo será también del Instituto.

**Apartado 6, epígrafe b).** El Consejo General es el órgano superior del Instituto, por tanto, le es más propia la facultad de aprobación de los planes y programas que la de su elaboración. Por ello, el CES-A propone la modificación del Epígrafe b) de este Apartado que quedaría con el siguiente tenor literal: “**b) Aprobar los planes y programas a propuesta de la Dirección-Gerencia.**”

**Apartado 6, epígrafe f).** El CES-A considera apropiada la inserción de un nuevo epígrafe señalado con el siguiente texto: “**f) Proponer la elaboración de estudios específicos en ámbitos sectoriales.**” La propuesta de adición de un nuevo epígrafe señalado con la Letra f) obliga a proponer la reordenación de los epígrafes siguientes, de forma que deberán ser señalados cada uno con la siguiente letra que corresponde según el orden alfabético.

**Apartado 6, epígrafe g).** [esta letra pasaría a ser la h) si fuese admitida la inserción de un nuevo epígrafe señalado con la letra f)]. El CES-A propone que se sustituya el término “**Conocer**” por “**Aprobar**”, al ser el Consejo General el órgano superior del Instituto. También considera oportuno completar la denominación de la Unidad de Prevención añadiendo el texto “**de Riesgos Laborales.**”



## Artículo 9. “La Dirección-Gerencia”

**Apartado 1.** En cuanto a la inclusión de la facultad de “**planificación**”, el CES-A considera que ésta es propia del Consejo General, por lo que en ningún caso debe aparecer atribuida a la Dirección-Gerencia. Por ello, se propone la supresión del término “**planificación**”.

**Apartado 2.** Iniciar con mayúscula los textos correspondientes a los epígrafes ordenados con letra.

**Apartado 2, epígrafe b).** En correspondencia con la propuesta realizada de modificación del Epígrafe b) del Apartado 6 del Artículo 8, el CES-A propone la inserción de un nuevo epígrafe con el siguiente texto: “**b) Elevar al Consejo General, para su aprobación, las propuestas de planes y programas de actuación.**”

La propuesta de adición de un nuevo epígrafe señalado con la Letra b) obliga a proponer la reordenación de los epígrafes siguientes, de forma que deberán ser señalados cada uno con la siguiente letra que corresponde según el orden alfabético.

## Artículo 10. “Unidad de Prevención de Riesgos Laborales”

**Apartado 1.** La actual redacción de este apartado concede a la Unidad de Prevención de Riesgos Laborales la facultad de la “planificación”, que el CES-A considera propia del Consejo General. Por ello, sugiere la adición de los términos “**proponer**” y “**ejecutar**”. Además, entiende que deben ser los propios sectores productivos los que alcancen los acuerdos para que la Unidad de Prevención de Riesgos Laborales les preste asesoría, información y formación. Por tanto, la redacción definitiva que el CES-A propone para este apartado sería “**La Unidad de Prevención de Riesgos Laborales se constituye como órgano especializado del Instituto para proponer la planificación y ejecutar las actividades de asesoramiento, información y formación en materia de prevención de riesgos laborales en los diversos sectores productivos que así lo acuerden.**”

**Apartado 1 “in fine”.** El CES-A considera necesaria una referencia a que la Unidad de Prevención de Riesgos Laborales, como órgano especializado del Instituto, cuente con los medios adecuados y que, además, sus actuaciones se desarrollen en colaboración con las organizaciones sindicales y empresariales. Por ello, propone la adición de un nuevo párrafo al final del apartado primero con el siguiente tenor literal: “**En la ejecución de esta funciones la Unidad de Prevención de Riesgos Laborales dispondrá de los medios adecuados, así como de programas temporales de actuación en colaboración con las organizaciones sindicales y empresariales en la forma que estatutaria o reglamentariamente se determine.**”

**Apartado 2.** Se aconseja utilizar mayúscula en la inicial de las palabras que forman el nombre de la Unidad. Se propone la adición del texto “**o Presidenta**” tras la palabra “*Presidente*” para mantener la coherencia en materia de lenguaje no sexista con el resto del texto del Anteproyecto.

#### **Artículo 11. “Régimen Jurídico”**

**Apartado 2 y 3.** Se propone la adición del texto **“o la Presidenta”** tras la palabra **“Presidente”** para mantener la coherencia en materia de lenguaje no sexista con el resto del texto del Anteproyecto.

#### **Artículo 14. “Régimen presupuestario, régimen de contratación y Contabilidad”**

**Apartado 2.** Completar el título de la Ley 5/1983 de conformidad con la directriz número 73 de la Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, de 28 de julio de 2005, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directivas de técnica formativa; y por lo tanto habría que agregar el término **“General”**.

## V. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley de Creación del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales.

Sevilla, 18 de enero de 2006

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

EI PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez





# DICTAMEN 2/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
6 de febrero de 2006*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4.2 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter facultativo, Informes o Dictámenes que le sean solicitados por el Consejo de Gobierno acerca de los asuntos de carácter económico y social.

En este sentido, el día 18 de octubre de 2005 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de la Administración de la Junta de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada, por acuerdo del Pleno del Consejo Económico y Social de Andalucía del 21 de noviembre de 2005, a la Comisión de Trabajo creada "ad hoc" en dicha sesión para la emisión del Dictamen sobre dicho Anteproyecto, según lo establecido en el artículo 24.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno de este Organismo.



## II. CONTENIDO

El extenso texto normativo que es objeto de Dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía, consta de 101 Artículos, encuadrados en un Título preliminar y cuatro Títulos numerados. Consta también de una Disposición Adicional, cinco Transitorias, una Derogatoria y cuatro Finales. Viene precedido además de la tradicional Exposición de Motivos en la que el legislador justifica el porqué y el para qué de esta norma.

Los cambios producidos en la sociedad andaluza desde que se promulgó la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, hacen necesario que el legislador se planteé una adaptación de la normativa a las nuevas circunstancias. El sector público andaluz, por su parte, ha experimentado un destacable crecimiento que aconseja abordar su regulación de forma única y completa.

Actualmente, la remisión a normas estatales para suplir las lagunas jurídicas en un ámbito como el de la organización autonómica no se puede mantener, dada la evolución del sistema autonómico y la propia doctrina del Tribunal Constitucional que aconseja que, partiendo de un tratamiento común a los ciudadanos, sean las Comunidades Autónomas las que regulen legalmente su propio aparato orgánico y las especialidades del régimen jurídico de su Administración.

Pero sobre todo la Junta de Andalucía pretende mediante esta norma dar respuesta al compromiso contraído en el documento "Andalucía. Segunda Modernización" de apostar por una Administración ágil y cercana al ciudadano conjugando los principios de eficiencia, eficacia y modernización con el de calidad de los servicios públicos.

Tampoco se puede perder de vista el imparable desarrollo tecnológico de los últimos tiempos. La Administración andaluza ya fue consciente de la necesidad de incorporar las nuevas tecnologías a su normal funcionamiento al dictar el Decreto 183/2003, de 24 de junio, fruto del Plan Director para la Calidad de los Servicios de la Junta de Andalucía.

Con esta nueva Ley se pretende incorporar los principios que han de regir las nuevas formas de relación entre las Administraciones y los ciudadanos derivadas de la implantación de la Administración electrónica, coordinándolas con el respeto a los derechos fundamentales que se ponen en juego en las mismas y con las garantías propias del procedimiento administrativo definido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El Anteproyecto de Ley se estructura de la siguiente forma:

### **TÍTULO PRELIMINAR. "DISPOSICIONES GENERALES" (ARTÍCULOS 1 Y 2)**

En el mismo se establece el objeto y el ámbito de aplicación de la Ley y se declara la personalidad jurídica de la Administración pública andaluza.

## **TÍTULO I. “PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN, ACTUACIÓN, ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y COLABORACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA”**

### **CAPÍTULO I. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y SERVICIO A LA CIUDADANÍA (ARTÍCULOS 3 A 5)**

Define los principios bajo los que se organiza la Administración andaluza, como son los de simplificación, racionalización, eficiencia, programación por objetivos, conjugándolos con los principios constitucionales y autonómicos previstos para esta materia.

### **CAPÍTULO II. PRINCIPIOS DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA (ARTÍCULOS 6 A 8)**

Regula los principios de actuación administrativa: calidad de los servicios, empleo de nuevas tecnologías y la Administración electrónica. También se definen aquellos que rigen las relaciones de la Administración andaluza y otras administraciones públicas.

### **CAPÍTULO III. DE LOS INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN CON OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (ARTÍCULOS 9 A 11)**

Estos son los convenios de colaboración entre administraciones, la participación en conferencias sectoriales y otros órganos de cooperación con la Administración del Estado, así como la creación de las organizaciones personificadas de gestión.

## **TÍTULO II. “LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA”**

Se fija la organización de la Administración andaluza, manteniendo la estructura central y periférica y regulando el régimen general de los órganos y unidades administrativas. Los principios de racionalidad y economía impedirán la duplicidad de órganos, aunque los mismos se compatibilizan con la posibilidad de nuevas formas de gestión al servicio de una mayor proximidad al ciudadano. Se distingue entre órganos superiores y directivos dentro de la organización de los departamentos.

Este Título está dividido en tres Capítulos.

### **CAPÍTULO I. DELIMITACIÓN Y CREACIÓN DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS (ARTÍCULOS 12 A 20)**

### **CAPÍTULO II. ORGANIZACIÓN CENTRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (ARTÍCULOS 21 A 34). A SU VEZ SE DIVIDE EN TRES SECCIONES.**

*Sección 1ª: Consejerías*

*Sección 2ª: Órganos asesores, consultivos y de participación*

*Sección 3ª: Consejería competente en materia de Administración pública y Agencia Andaluza de Administración Pública*

**CAPÍTULO III. ORGANIZACIÓN PERIFÉRICA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (ARTÍCULOS 35 A 40).**

### **TÍTULO III. “LA ADMINISTRACIÓN INSTRUMENTAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA”**

Dividido en tres Capítulos. En ellos se definen de manera novedosa los Organismos autónomos del Artículo 4 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía que pasarán a ser “Agencias administrativas”, mientras que las Entidades de Derecho Público del Artículo 6.1 de la misma Ley se denominarán “Agencias públicas empresariales”, para reflejar de manera más acorde a las exigencias propias de su naturaleza jurídica las distintas personificaciones que el Derecho reconoce.

**CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES (ARTÍCULOS 41 Y 45)**

**CAPÍTULO II. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL: LAS AGENCIAS (ARTÍCULOS 46 A 62).**

Que a su vez se divide en tres secciones.

*Sección 1ª:* Disposiciones comunes

*Sección 2ª:* De las Agencias administrativas

*Sección 3ª:* De las Agencias públicas empresariales

**CAPÍTULO III. ENTIDADES PRIVADAS QUE INTEGRAN EL SECTOR PÚBLICO ANDALUZ (ARTÍCULOS 63 Y 64)**

### **TÍTULO IV. “RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ÓRGANOS Y DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA”**

**CAPÍTULO I. DERECHOS DE LOS CIUDADANOS ANTE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA (ARTÍCULOS 65 Y 72)**

Que consta de dos secciones.

*Sección 1ª:* Derechos de información, petición y calidad de los servicios

*Sección 2ª:* Archivos y registros

Destacando el tratamiento que hace de los Registros de la Comunidad Autónoma sobre todo las normas relativas a los Registros telemáticos con los que se pretende hacer más ágil la relación entre la Administración y los ciudadanos.

## CAPÍTULO II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS (ARTÍCULOS 73 A 95)

Con dos secciones.

*Sección 1ª:* Órganos colegiados

*Sección 2ª:* Régimen Jurídico

## CAPÍTULO III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ACTOS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (ARTÍCULOS 96 A 101)

### DISPOSICIÓN ADICIONAL

*Única.* Integración de los sistemas de información

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

*Primera.* Medidas de accesibilidad.

*Segunda.* Adaptación de los Organismos autónomos y otras entidades de Derecho público a las previsiones de la presente Ley.

*Tercera.* Adaptación de las sociedades mercantiles.

*Cuarta.* Adecuación de los Consorcios previstos en el artículo 6 bis de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

*Quinta.* Adaptación de los sistemas de información

### DISPOSICIÓN DEROGATORIA

*Única.* Se derogan diversos preceptos de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y Administración de la Junta de Andalucía, entre otros.

### DISPOSICIONES FINALES

*Primera.* Modificación de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

*Segunda.* Modificación de la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

*Tercera.* Desarrollo Reglamentario.

*Cuarta.* Entrada en vigor.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El borrador del Anteproyecto de Ley de la Administración de la Junta de Andalucía que se somete a la consideración del Consejo Económico y Social de Andalucía para emitir el oportuno Dictamen viene a sustituir la mayor parte de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Como el propio Preámbulo del Anteproyecto expone, constituye la pieza básica del Ordenamiento Jurídico andaluz, al establecer la estructura y características de la Administración autonómica, junto con el régimen jurídico que la disciplina. Por lo cual, el CES-A considera que nos encontramos ante uno de los proyectos normativos más trascendentes de la última década. El CES-A valora positivamente el Anteproyecto de Ley, ya que permite la adecuación y desarrollo de una norma estatal de carácter básico como es la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, a la estructura administrativa de la Junta de Andalucía. Asimismo, se consigue la homologación con la legislación estatal en la materia, constituida por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

En el plano material, es de destacar el esfuerzo que contiene el texto del Anteproyecto por incorporar la “sociedad de la información” a las relaciones de la Administración con los ciudadanos, así como a su propio funcionamiento. Asimismo, es de aplaudir la inquietud que demuestra el texto, por alcanzar cotas de excelencia de calidad en la prestación de los Servicios Públicos por la Administración. El CES-A también valora muy positivamente el esfuerzo que se intenta a lo largo del texto del Anteproyecto por regular y garantizar de forma adecuada el control de lo público, siendo este un objetivo que comparte. No obstante, el CES-A considera que en el Anteproyecto de Ley no se motiva suficientemente el cambio de denominación que se realiza de los Organismos Autónomos y de las Entidades de Derecho Público, por Agencias administrativas y empresariales, respectivamente, lo que conduce a más de una confusión, en la que incurre incluso el propio texto del Anteproyecto sometido a Dictamen. Además, el término Agencia es un neologismo de la legislación norteamericana sin demasiado arraigo en nuestra tradición jurídica, con el que puede darse a entender que se busca la gestión autónoma respecto de la Administración.

Por otra parte, en el Título III reservado a la Administración Instrumental, el Anteproyecto de Ley es muy poco descriptivo respecto al qué y al *quantum* de las Potestades Administrativas que dichos órganos puedan ejercer, habiéndose perdido la ocasión de distinguir con más claridad qué actos y actividades ejecutan estos órganos ejerciendo potestades administrativas, y en cuales otros actúan como sujetos privados. El CES-A estima que en la enumeración de principios que se realiza en el apartado II de la “Exposición de Motivos”, junto a los de eficacia, eficiencia y modernización del aparato administrativo, debería incluirse una mención expresa al principio de legalidad y a la garantía de la imparcialidad en la actuación administrativa.

El CES-A valora muy positivamente la iniciativa del Gobierno de la Junta de Andalucía de someter el Anteproyecto a su dictamen, lo que le permite intervenir en el proceso de elaboración de una norma de tanta relevancia para el funcionamiento de la Admi-

nistración Pública Andaluza. No obstante, hubiera sido más adecuado tramitar la solicitud de Dictamen con arreglo al Artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, es decir con carácter preceptivo y no facultativo como se ha hecho, ya que su importancia social y trascendencia económica así lo aconsejaban.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### TÍTULO PRELIMINAR. “DISPOSICIONES GENERALES”

#### Artículo 2. “Personalidad jurídica y potestades”

**Apartado 1.** En este Apartado se debería sustituir la expresión “*funciones ejecutivas de carácter administrativo*” por la de “*funciones administrativas*”, pues el término “ejecutivo” es más adecuado para las funciones del “político” que de la “Administración”.

**Apartado 4.** Sería conveniente enumerar aquellas potestades administrativas que en ningún caso puedan ejercer las Agencias integradas en la Administración institucional.

### TÍTULO I. “PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN, ACTUACIÓN, ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y COLABORACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA”

#### CAPÍTULO I. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y SERVICIO A LA CIUDADANÍA

#### Artículo 3. “Principios generales de organización de la Junta de Andalucía”

**Apartados a) y d).** El principio recogido en la letra a) no debería ir en primer lugar sino que debería ir antecedido por el recogido en la letra d). Aunque siendo rigurosos, el orden de las letras no debe implicar jerarquía alguna, el CES-A entiende que la atención a la ciudadanía debería ser el eje sobre el que giren el resto de principios de la organización de la Administración. Así, el principio de simplificación y racionalización de la estructura organizativa sólo tiene sentido en conexión con aquél y, por tanto, todos deben perseguir como objetivo garantizar los derechos e intereses de los ciudadanos, actuando en beneficios de estos y del interés general.

El principio de simplificación y racionalización de la estructura administrativa es, por supuesto, compartido por el CES-A, pero considera conveniente señalar que este principio no es sólo predicable de la estructura organizativa de la Administración, sino que también debe ser uno de los principios básicos de los procedimientos administrativos. La cuestión es primordial, pues podría simplificarse la estructura administrativa y seguir siendo muy complejos los procedimientos administrativos.

**Apartado e).** En este apartado se debería añadir, junto a la “*responsabilidad por la gestión pública*”, la “*responsabilidad en la gestión pública*”.

#### Artículo 4. “Coordinación y planificación de actividad”

**Apartado 1.** La redacción de este Apartado, cuando señala que “la Administración la constituye un sistema integrado de órganos y entidades de Derecho Público”, incurre en contradicción con lo mencionado en otros artículos del Anteproyecto, donde se habla también de sociedades mercantiles y fundaciones. Por ello, sería conveniente que se modificase la redacción del Anteproyecto de Ley con el objeto de aclarar este aparente contrasentido.

## Artículo 5. “Atención a la ciudadanía”

**Apartado 1.** El CES-A estima que debería incluirse en este apartado el **“principio de celeridad”**.

**Apartado 2.** En este Apartado se debería hacer mención expresa a los discapacitados, proponiendo la siguiente redacción: **“En la organización y gestión de los servicios públicos se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los discapacitados y de los colectivos sociales más desprotegidos”**.

## CAPÍTULO II. PRINCIPIOS DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

### Artículo 6. “Calidad de los servicios”

**Apartado 2.** El CES-A considera que debería sustituirse las palabras **“premios e incentivos”** por **“reconocimientos y distinciones”**, ya que ello refleja con mayor acierto la posibilidad de estímulo a la labor de mejora de la calidad de los servicios.

**Apartado 3.** Se propone modificar el párrafo final del apartado de forma que quedará del siguiente literal: **“... así como de los medios y la formación de todo el personal al servicio de la Administración autonómica”**.

De esta forma, se expresa con mayor contundencia y de forma inequívoca que se refiere a la totalidad, sin posibles exclusiones, del personal al servicio de la Junta de Andalucía.

### Artículo 7. “Nuevas tecnologías y Administración electrónica”

**Apartado 2.** El CES-A estima que, entre los principios que deben regir el funcionamiento y la organización de la administración electrónica, debería incluirse el de **“seguridad jurídica”**.

## CAPÍTULO III. DE LOS INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN CON OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

### Artículo 9. “Convenios de colaboración interadministrativos”

**Apartado 2, b).** El CES-A considera necesario regular un plazo para poder realizar el intento de conciliación previo a la denuncia de un convenio de colaboración, de modo análogo a como la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece un plazo de conciliación para que el Estado no interponga recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, frente a disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas (Artículos 63 y 77 de la Ley 2/1979, de 3 de octubre, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

### Artículo 11. “Organizaciones personificadas de gestión”

El CES-A estima que no es adecuada la inclusión de la figura de los consorcios suscritos con entidades privadas en este artículo, pues el Capítulo está reservado a regular



los instrumentos de colaboración entre distintas Administraciones públicas. Se sugiere su inclusión en el Título III del Anteproyecto de Ley.

*Apartado 3.* Se sugiere la inclusión, de aquellos consorcios en los que pudiera existir una determinada influencia de la Administración de la Junta de Andalucía, por cuanto la redacción actual del apartado no recoge el supuesto de aquellos consorcios en los que pueda existir lo que se denomina en la doctrina “influencia dominante” (según terminología propia del Derecho Comunitario) de la Administración de la Junta de Andalucía más allá de la que de manera habitual se entiende cuando la Junta aporta la mayoría del capital o designa a más de la mitad de los miembros de su órgano rector.

## **TÍTULO II. “LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA”**

### **CAPÍTULO I. DELIMITACIÓN Y CREACIÓN DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS**

#### **Artículo 12. “Órganos administrativos”**

#### **Artículo 13. “Unidades administrativas”**

Por razones de técnica legislativa, el CES-A considera necesario unificar estos dos Artículos y que formen en el texto definitivo de la Ley un único Artículo.

#### **Artículo 14. “Servicios administrativos con gestión diferenciada y órganos complementarios”**

El Artículo en general, tiene dificultades de comprensión, resulta poco sistemático y se aprecia poca rigurosidad al definir los denominados “servicios de gestión diferenciada” y “órganos complementarios”. Respecto a estos últimos, no queda claro si deben estar adscritos a una Consejería y si carecen de personalidad jurídica.

Asimismo, sería muy conveniente que el Anteproyecto de Ley justificara, en caso de insistir en su creación, la finalidad que se pretende alcanzar al diferenciarlos de la estructura jerárquica normal de la Consejería a la que deberían estar adscritos.

Con independencia de las observaciones realizadas a los Artículos 12, 13 y 14, el CES-A entiende que la terminología empleada en los mismos es muy difusa. Así, se utilizan indistintamente los términos unidades administrativas y servicios administrativos para hacer referencia a divisiones funcionales dentro de los órganos. En este sentido, sería necesario clarificar el lenguaje adoptando una definición homogénea y denominarlos bien como Servicios o bien como Unidades Administrativas.

Es fundamental que el Anteproyecto de Ley establezca con la suficiente claridad qué es un órgano, qué es una unidad administrativa y qué es un servicio administrativo de gestión diferenciada, puesto que éste puede englobar a varios órganos y del mismo modo puede tener órganos complementarios, que a su vez, habría que definir con precisión. Del mismo modo, la estructura de división y agrupación de órganos y unidades administrativas debería establecerse con mayor claridad.

## **Artículo 15. “Clasificación”**

**Apartado 1.** El CES-A sugiere la inclusión de “... **y estos a su vez en centrales y periféricos.**” Con el objeto de clarificar de esta manera la subclasificación de los órganos directivos que realiza el apartado 3 de este mismo artículo.

**Apartado 4.** Se debería dar una nueva redacción a este Apartado, proponiéndose la siguiente “... **salvo que, en el marco de esta Ley, las normas de los órganos colegiados de participación administrativa o social establezcan otra cosa**”. Entendemos que con ello se mejora la comprensión del mismo.

## **Artículo 16. “Órganos superiores y directivos”**

**Apartado 2.** Se propone sustituir la actual redacción por la siguiente: “**Los titulares de los órganos superiores y directivos tendrán la consideración de altos cargos y serán nombrados y separados por Decreto**”.

Son las personas físicas, como titulares de los órganos superiores o directivos, los que ostentan la condición de alto cargo y no el propio órgano.

## **Artículo 18. “Órganos de participación administrativa”**

El CES-A considera que los órganos colegiados con presencia institucional de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas deben estar regulados en un artículo propio, proponiendo que el artículo 18 regule, como su propio nombre indica, los órganos de participación administrativa y se introduzca un nuevo Artículo (18 bis), destinado sólo a los órganos de participación social. Por otra parte, se solicita que se redacte con mayor precisión el nuevo precepto en lo referente a la composición de los órganos de participación social, así como que en la nueva redacción del artículo se establezca la integración de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, representadas por aquellas personas que a tal efecto se designen por dichas organizaciones. Con tal fin, se propone la redacción del nuevo Artículo 18 bis:

## **Artículo 18 bis. “Órganos de participación social”**

**“Son órganos de participación social aquellos en cuya composición se integran, junto a miembros de la Administración de la Junta de Andalucía, los representantes que en cada caso corresponda de otras administraciones públicas, de las organizaciones empresariales y sindicales mas representativas de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de otros intereses sociales. Además podrán integrarse personas en calidad de expertos o técnicos”.**

En otro orden de cosas, interesa la modificación propuesta, para que quede claro que son las organizaciones las que han de ser miembros del órgano de participación social, de manera que son éstas las que pueden designar a la persona que estimen conveniente para hacer patente su presencia en el órgano.

Asimismo, la modificación viene a potenciar el entendimiento de que todos los derechos, con sus correspondientes obligaciones, que pudieran ser titularidad de los miembros del órgano de participación social lo son de la organización que designa a dicho miembro y no de la persona designada.

### **Artículo 19. “Creación, modificación y supresión de órganos”**

**Apartado 2.** Debería especificarse con claridad las condiciones y características que delimitan la “concreta naturaleza” de los órganos complementarios, lo que determina que se puedan crear, modificar o suprimir por Decreto u Orden.

Asimismo, en este apartado se habla de los órganos complementarios sin haberlos definido previamente con precisión en el propio Anteproyecto de Ley, por lo que sería recomendable que se definiesen con anterioridad en el Artículo 14 que es el que se ocupa de ellos.

Por otra parte, de la actual redacción de este apartado se desprende que los “órganos complementarios” pueden serlo también de “entidades públicas” sin que se haya contemplado anteriormente que esto pueda ser así. Ante esta insuficiencia legislativa sería deseable clarificarlo previamente en el Artículo 14.

### **Artículo 22. “Estructura interna”**

**Apartado 2.** Se propone sustituir “Asimismo, se podrá adscribir...” por “**Asimismo, se podrán adscribir...**”, pues es más correcto gramaticalmente.

### **Artículo 23. “Ordenación jerárquica”**

En este Artículo falta por definir la dependencia jerárquica de las Secretarías Generales, obviamente cuando éstas existan. Significar, por un lado, que en algunos Decretos de estructuras actualmente vigentes, por ejemplo el de la Consejería de Economía y Hacienda, las Secretarías Generales dependen del titular de la Viceconsejería y, por otro, que el Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen del CES-A prevé que las Direcciones Generales puedan depender directamente del titular de la Consejería, por lo que parece lógico que lo mismo pueda ocurrir en el caso de las Secretarías Generales. Por lo tanto, hay que entender que existen ambas posibilidades, proponiendo la inclusión de un nuevo apartado en el Artículo 23 que sería el 2), trasladándose el ordinal de los actuales 2) y 3) como 3) y 4) y quedando el referido nuevo Apartado 2) con el siguiente literal:

**“2. Los titulares de las Secretarías Generales, de los titulares de las Viceconsejerías o directamente del titular de la Consejería”.**

### **Artículo 24. “Titulares de las Consejerías”**

**Apartado 2.** Incluir un nuevo subapartado, con otra letra, dentro de las funciones y competencias de los miembros del Consejo de Gobierno la de “**Proponer al Consejo de Gobierno el nombramiento de Altos Cargos**”.

En el Apartado a) se considera más adecuada la expresión “en el ámbito de sus competencias” que “en los términos previstos en esta Ley”.

#### **Artículo 25. “Titulares de las Viceconsejerías”**

**Apartado 1.** Se propone la siguiente redacción: **“Los titulares de las Viceconsejerías ostentan la representación de la Consejería por delegación de su titular, actúan como órgano de comunicación entre consejerías, dirigen, coordinan y controlan los servicios...”**, pues la redacción actual incurre en un error al asignar al Viceconsejero la representación ordinaria de la Consejería, cuando debería ser ostentada de manera exclusiva por el Consejero.

**Apartado 2.** A la Letra b) de este Apartado se debería añadir: **“...en el control de la eficacia y eficiencia”**.

#### **Artículo 29. “Gabinete Jurídico”**

El CES-A considera que por pura técnica legislativa debería suprimirse este artículo y ser regulado el Gabinete Jurídico por un Decreto del Consejo de Gobierno. Mantener en la Ley ésta referencia obligaría, de alguna forma, a enumerar cualquier otro órgano singular o de funciones específicas que pudiera integrarse en la estructura administrativa de la Junta de Andalucía.

#### **Artículo 30. “Comisiones interdepartamentales”**

Este Artículo, al regular las Comisiones interdepartamentales, les atribuye, entre otras, la función de adopción de acuerdos en materias o asuntos que le pueden ser delegados por las Consejerías que las integran. El CES-A considera que debería reconocerse la posibilidad de que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía pueda también atribuir competencias a éstas en el acuerdo de creación de estas comisiones decisorias.

**Apartado 4.** El Anteproyecto de Ley debería precisar el tipo de norma al que se hace referencia en el último supuesto, por cuanto de la redacción actual lo que se desprende es que el Anteproyecto hace una remisión en blanco, quizás, a un posterior desarrollo reglamentario. El CES-A entiende que probablemente sería necesaria una Ley y no un mero reglamento (lo que parece referirse con el término “norma”) para otorgar efectos frente a terceros a los actos e informes de las Comisiones interdepartamentales, al entender que pueden emitir actos de gravamen para los que es necesario el refrendo legislativo.

#### **Artículo 32. “Órganos y estructuras de participación ciudadana”**

**Apartado 1.** Sería conveniente que en la redacción de este Apartado se precisase el significado del término *“estructuras de participación”*, ya que en la actual redacción no se determinan las características de las mismas y, sobre todo, su diferencia con los órganos de participación pues, de ser similar, sería superflua su inserción en el Anteproyecto y, por lo tanto, se solicitaría su supresión. Pudiera ser que el Anteproyecto de Ley intentara promover dos planos diferenciados de instrumentos de participación, cuestión, que de

ser así, resulta necesario aclarar a fin de establecer la oportuna petición de la obligada presencia en ambos de representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Por otra parte, se debería sustituir la expresión “*se podrán crear*” por “*se crearán*”, considerando que dichos órganos de participación son un instrumento esencial para el cumplimiento de los fines que se persiguen.

**Apartado 2.** El CES-A entiende que debería suprimirse el requisito contenido en la expresión: “**los miembros que integren el órgano o la unidad creada deberán reunir la cualificación profesional o técnica adecuada a la finalidad concreta perseguida**”. Dado que su mantenimiento limitaría la libertad de elección de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas para designar a sus representantes en los órganos de participación. Además, se debe tener en consideración que la elección por parte de estas organizaciones de representantes en estos organismos se realiza conforme a la regulación interna de cada organización. Por otra parte, se solicita la inserción en la norma de una referencia expresa que contemple que las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en la Comunidad Autónoma de Andalucía designen, conforme a sus normas internas, a sus propios representantes en los órganos de participación ciudadana. Asimismo, se solicita que la modificación se realice de conformidad con la observación realizada anteriormente al Artículo 18.

### **Artículo 33. “Consejería competente en materia de Administración pública”**

No se entiende muy bien la motivación de este artículo por el que se adscriben determinadas competencias de carácter genérico. La denominación de las Consejerías y la delimitación de sus competencias se realizan mediante Decreto del Presidente (artículo 36.2. de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía), como parte de las capacidades de autoorganización del poder ejecutivo. En la actualidad son el Decreto del Presidente de reestructuración de Consejerías (11/2004, de 24 de abril) y los Decretos de estructura orgánica de cada Consejería, junto a las disposiciones legislativas que regulan materias concretas, las que delimitan las competencias administrativas de cada Consejería. Por lo tanto, el CES-A entiende que preestablecer por ley un marco general de competencias no es necesario.

Por otro lado, señalar que las competencias en materia de dirección, impulso y gestión de la política informática de la Administración de la Comunidad Autónoma están adscritas mediante Decreto 201/2004, de 11 de mayo, a la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa. Por ello, la inclusión en este artículo del concepto “informatización” sólo produce confusión, ya que no creemos que se pretenda mediante ley modificar el marco competencial actual, ni que ello se refiera exclusivamente a la gestión informática interna de la Consejería, cuestión que en cualquier caso quedaría incluida dentro de las funciones generales de administración desarrollada por la Secretaría General Técnica. En este sentido, señalar que dentro de las competencias específicas de la actual Consejería de Justicia y Administración Pública (Decreto 200/2004, de 11 de mayo, por el que se establece su estructura orgánica) no se encuentra ninguna relacionada con la informatización.

### **Artículo 34. “Agencia Andaluza de Administración Pública”**

El actual Instituto Andaluz de Administración Pública, creado mediante la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, como Organismo Autónomo de carácter administrativo, regula sus competencias y funciones mediante sus estatutos aprobados por Decreto. El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen establecerá en el futuro el marco legislativo de las Agencias administrativas y su disposición transitoria segunda regula la adaptación a este marco de los actuales Organismos autónomos. Por lo tanto, el CES-A entiende que, al igual que la observación realizada al Artículo 33, la inclusión de este artículo tampoco es necesaria.

### **Artículo 35. “Órganos territoriales periféricos”**

El CES-A entiende que la creación de estructuras u órganos periféricos de ámbito territorial inferior a la provincia, más que dar respuestas a los criterios de “eficiencia administrativa y de proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”, como señala el Anteproyecto, pueden, por el contrario, obstruir la aplicación efectiva de los principios de eficiencia y eficacia, tan necesarios en la relación entre la Administración y el administrado. En este sentido, en opinión del CES-A, de crearse todos los posibles órganos periféricos que permite el Anteproyecto, el número de éstos podría ser excesivo, proponiendo por consiguiente que se estableciese la descentralización a través de las Diputaciones Provinciales y los Municipios de gran población.

## **TÍTULO III. “LA ADMINISTRACIÓN INSTRUMENTAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA”**

En este Título del Anteproyecto de Ley se realiza un cambio de denominación de los Organismos Autónomos y de las Entidades de Derecho Público, que pasan a denominarse Agencias administrativas y empresariales, respectivamente, sin que expresamente se justifiquen las razones que han conducido a estos cambios de denominación. Además, algunas de las nuevas denominaciones ya se encuentran recogidas en la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin existir en el Anteproyecto de Ley ninguna referencia a la misma.

En opinión del CES-A, en el Anteproyecto de Ley se debería justificar estos cambios de denominación y precisar con suficiente claridad qué nuevas denominaciones corresponden a los Organismos Autónomos, Entidades de Derecho Público, e incluso, empresas públicas.

## **CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES**

### **Artículo 41. “Delimitación”**

**Apartado 1.** El Consejo Económico y Social de Andalucía entiende que debería figurar expresamente que dichas entidades instrumentales se crean por Ley.

Por otra parte, este artículo establece que tendrán la consideración de entidades ins-

trumentales de la Administración de la Junta de Andalucía, a los efectos de esta Ley, las entidades dotadas de personalidad jurídica propia, creadas, participadas o controladas efectivamente por la Administración de la Junta de Andalucía o por sus entes público con independencia de su naturaleza y régimen jurídico. Sin embargo, esta disposición puede ser contradictoria con lo que se establece en el Artículo 4.1, de cuya lectura puede desprenderse que sólo integran la Administración Autónoma los entes de Derecho Público.

#### **Artículo 43. “Potestades Administrativas”**

La redacción actual del presente Artículo resulta ambigua e imprecisa, tanto con respecto a la determinación de qué entidades públicas instrumentales tienen la naturaleza de Administración, como con respecto a aquellos supuestos en los que pueden ejercitar potestades administrativas, por cuanto la imprecisión del precepto no aclara si dicha posibilidad sólo existe cuando se prestan servicios públicos o si, por el contrario, también cabe ejercerlas cuando sólo se ejercen funciones económicas o mercantiles. Por lo cual, el CES-A considera que el artículo debería recoger con mayor precisión qué entidades públicas instrumentales tienen la naturaleza de Administración, así como cuándo pueden ejercitar potestades administrativas.

#### **Artículo 44. “Clasificación y naturaleza jurídica”**

**Apartado 2.** El CES-A considera que este artículo se encuentra mal estructurado. El apartado 1 contiene una clasificación de las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía y, a continuación, el apartado 2 se centra en la naturaleza de las Agencias, que debería abordarse en el Capítulo II que regula de forma específica esta figura.

**Apartado 3.** Sería conveniente suprimir del texto de este artículo todo el apartado, ya que la regulación que realiza de las denominadas Administraciones independientes incluyéndolas como Administración institucional, aconseja su incorporación en el Capítulo II de este mismo Título, destinado específicamente a la Administración Institucional, unificando de esta forma su regulación.

De no aceptarse la propuesta, en el segundo párrafo de este apartado se debería concretar a qué órganos o instituciones se está refiriendo, ya que resulta excesivamente imprecisa la definición que se realiza.

#### **Artículo 45. “Gestión de calidad”**

La actual redacción de este artículo resulta ambigua e imprecisa. Así, cuando se señala que por parte de las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía se pondrán en marcha criterios homologados de calidad, sería preciso profundizar y decir algo más sobre dichos criterios, sobre todo por quién y cómo se establecen éstos, ya que en la actualidad no se encuentran definidos. Igualmente imprecisa resulta la redacción del segundo párrafo, cuando se refiere a sistemas homologados de calidad en

la producción de bienes y en la prestación de servicios, sin señalar si éstos van a ser supervisados por empresas o entidades privadas independientes de la propia Administración andaluza. Por consiguiente, debería mejorarse la redacción de este artículo incluyendo todos los extremos mencionados.

## CAPÍTULO II. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL: LAS AGENCIAS

### Artículo 47. "Creación"

**Apartado 2.** Los estatutos de una Agencia de la Junta de Andalucía son una norma jurídica de rango reglamentario que se aprueban por Decreto del Consejo de Gobierno, y el término "proyecto" que se utiliza en este apartado se identifica con un concepto jurídico determinado que pudiera ocasionar más problemas que los que soluciona. Por lo cual, el CES-A opina que debería sustituirse el término "*proyecto de estatuto*" por "**borrador de estatutos**".

### Artículo 53. "Retribuciones del personal directivo"

Sería conveniente que el Anteproyecto separe y diferencie con claridad aquellos cargos directivos que efectivamente tendrán la consideración de altos cargos, es decir, máximos órganos ejecutivos, como consejeros delegados, gerentes, directores generales o cualquier otra figura similar, cuyo nombramiento o designación corresponde al Gobierno de la Junta de Andalucía de otras figuras de carácter ejecutivo o mandos intermedios de las Agencias que, si bien pueden aparecer como "directivos" en el organigrama de una Agencia, no se corresponden estrictamente con el concepto de "alto cargo".

### Artículo 54. "Contratación"

El Consejo Económico y Social de Andalucía consideraría muy conveniente que en el presente artículo se estableciese con carácter obligatorio la fijación por parte del titular de la Consejería a que se halle adscrita la Agencia, la cuantía a partir de la cual será necesaria su autorización para la celebración de los contratos.

Resulta necesario, en opinión del CES-A, que en el presente artículo se precise esta circunstancia, dado que la ambigüedad que propicia la redacción actual ("pudiendo fijar") genera una inseguridad jurídica nada deseable. Por ello, se entiende que debería establecerse con carácter obligatorio, y no meramente voluntario, el hecho de que el titular de la Consejería determine en todo caso a partir de qué cantidad será necesaria su autorización para la celebración de los contratos por parte de la Agencia correspondiente.

### Artículo 55. "Régimen presupuestario y control de eficacia"

Se debería hacer costar en el presente artículo si el control de eficacia que ejerce la Consejería sobre las Agencias incluye también la potestad de inspección y el carácter directivo de su actividad, propio de la relación instrumental. En opinión del CES-A, aunque la redacción actual no haga mención a lo que se solicita que sea precisado, parece que esa es la intención del legislador, al menos a la luz de lo establecido en el Artículo 57.3.



En su consecuencia, a favor de la precisión de la norma y por una correcta concordancia interna, debería precisarse si en el control de eficacia que la Consejería tiene sobre las Agencias debe incluirse también la potestad de inspección y el carácter directivo de su actividad, propio de la relación instrumental.

#### **Artículo 58. “Personal de las Agencias Administrativas”**

El CES-A considera que se debería suprimir del segundo párrafo de este Artículo la segunda frase, esto es: “... No obstante, la Ley de creación podrá establecer excepcionalmente peculiaridades del régimen de personal de las Agencias en materias de oferta de empleo, sistemas de acceso, adscripción y provisión de puestos y régimen de movilidad de su personal.”, y remitir la regulación del personal al servicio de las Agencias administrativas al propio Artículo 62 del Anteproyecto, destinado específicamente a la regulación de esta materia.

#### **Artículo 60. “Concepto”**

**Apartado 1.** Se debería definir que se entiende por “gestión de servicios de interés público”. Asimismo, en este artículo o preferiblemente añadiendo uno nuevo, se debería incluir los requisitos que deben cumplirse para crear las Agencias públicas empresariales.

En cualquier caso, la redacción actual de este apartado es poco respetuosa con la legislación básica del Estado sobre gestión de servicios públicos –Artículo 154.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio– dictada al amparo del Artículo 149.1.18ª de la Constitución (que constituye un límite infranqueable para el legislador autonómico) que configura como gestión directa de los servicios públicos la realizada por Entes de Derecho Público –instituciones que cambian su denominación a Agencias Públicas Empresariales–, al establecer que: «No serán aplicables las disposiciones de este Título a los supuestos en que la gestión del servicio público se efectúe mediante la creación de Entidades de Derecho público destinadas a este fin ni a aquellos en que la misma se atribuya a una sociedad de Derecho privado en cuyo capital sea exclusiva la participación de la Administración o de un Ente Público de la misma».

**Apartado 2.** En opinión del CES-A, las Agencias públicas empresariales sólo deberían estar adscritas directamente a una Consejería. Por lo cual, se propone suprimir de este apartado la excepcionalidad permitida para adscribirse a otra Agencia pública empresarial aunque sólo tenga ésta por objeto la coordinación de varias de ellas.

#### **Artículo 61. “Régimen Jurídico y ejercicio de potestades administrativas”**

**Apartado 1.** En la actual redacción de este apartado no queda del todo claro qué actos de las Agencias Públicas empresariales quedarán sometidos a Derecho Privado y cuales a Derecho Público.

**Apartado 2.** En opinión del CES-A se debería suprimir todo este Apartado. Se entiende que una vez delimitadas aquellas potestades administrativas que las Agencias públi-

cas empresariales no pueden asumir, tal como proponemos mediante la observación al Artículo 2.4, la cuestión carece de sentido.

En cualquier caso, el ejercicio de autoridad es algo intrínseco a la potestad administrativa, luego no se trata de limitar la autoridad sino de las potestades administrativas que no resulten adecuadas para este tipo de figuras.

#### **Artículo 61 bis. “Requisitos de creación”**

Se debería incluir un nuevo artículo en el que se establezcan los requisitos que deben concurrir para que pueda procederse a la creación de una Agencia Pública Empresarial.

De esta forma se dotaría de rango legal a los criterios para optar por este tipo figura jurídica, frente a las otras posibilidades de Administración instrumental que ofrece la Ley, además de mantener la coherencia y sistemática con el resto del texto del Capítulo, pues se dedica el Artículo 59 al establecimiento de los requisitos que deben concurrir para la creación de las Agencias Administrativas.

#### **Artículo 62. “Personal al servicio de las Agencias”**

El CES-A considera que debería elaborarse una normativa específica sobre contratación de personal, en particular en lo que se refiere a las convocatorias públicas y al modelo o métodos de selección y de bases de las condiciones laborales del personal al servicio de las Agencias de la Administración de la Junta de Andalucía.

### **CAPÍTULO III. ENTIDADES PRIVADAS QUE INTEGRAN EL SECTOR PÚBLICO ANDALUZ**

#### **Artículo 63. “Sociedades mercantiles del sector público andaluz”**

**Apartado 1.** En opinión del CES-A, en este Artículo no se recoge los motivos e intereses que justifiquen acudir a este tipo de ente.

Por otra parte, en su redacción actual, el artículo establece que sólo integran el sector público andaluz las sociedades mercantiles con más del 50% de capital, obviando la regla comunitaria de la influencia dominante (influencia orgánica o de condicionamiento de sus acuerdos). A este respecto, el CES-A considera que sería muy adecuado que el artículo contemplase este supuesto.

**Apartado 2.** Se debería sustituir la expresión “*actividades comerciales o de gestión de servicios en régimen de mercado*” por “**actividades productivas en régimen de mercado**”.

Por otra parte, al final del primer párrafo de este Apartado se debería incluir la siguiente oración: “**En los procesos de contratación pública estas sociedades concursarán en condiciones de igualdad con aquellas empresas o entidades del sector privado.**”

Esta inserción que se solicita queda perfectamente justificada si se apela a los principios de defensa de la competencia, pues, el Artículo 128 de la Constitución Española, en su Apartado 2, reconoce la iniciativa pública en la actividad económica y, asimismo, expresa que mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiese el interés general. Por lo que a “sensu contrario” pudiera determinarse la imposibilidad de actuaciones tendentes a privilegiar a sociedades mercantiles del sector público frente a las del privado en casos de concurso de no existir disposición legal que lo motive.

#### **Artículo 64. “Fundaciones del sector público andaluz”**

**Apartado 2.** En opinión del CES-A, la regulación de las Fundaciones debe de realizarse con especial atención, ya que no sólo les debe estar vedado el ejercicio de potestades administrativas, tal y como se establece en el presente artículo, sino que debe excluirse su presencia en sectores de actividad que se presten en régimen de libre concurrencia con terceros y en la gestión de servicios públicos. Las Fundaciones, entiende el CES-A, deben estar reservadas a finalidades tales como la gestión del Patrimonio (cultural, histórico...), a las actividades de estudio o de instrumentos de encuentro de entidades implicadas en sectores determinados, como por ejemplo en temas de I+D+I, etc.

### **TÍTULO IV. “RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ÓRGANOS Y DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA”**

#### **CAPÍTULO 1. DERECHOS DE LOS CIUDADANOS ANTE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

##### **Artículo 65. “Publicidad de la actuación administrativa”**

Debería cambiarse la denominación del Artículo por la de “**Publicidad y Transparencia de la Actuación Administrativa**”.

##### **Artículo 66. “Derecho a la información”**

Este Artículo debería denominarse “**Derecho a la información y atención**”.

**Apartado 1.** Se propone sustituir la expresión de “*cualquier ciudadano*” por “**todos los ciudadanos**” por considerarla más correcta y adecuada. Asimismo, añadir derecho a ser informado “**y atendido**”.

**Apartado 2.** Dado el reducido porcentaje de población que todavía hoy tiene acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones, no deberían, por tanto, dirigirse todos los esfuerzos a la administración electrónica descuidando los canales o vías tradicionales de información al ciudadano que por el contrario deberían reforzarse y también priorizarse.

De otra parte, el acceso a la información debe ser rápido y eficaz pero también debería indicarse que la información facilitada a la ciudadanía debe ser clara, completa y concisa, además de accesible a todos, con especial mención a las personas con discapacidad.

En relación a la Letra c) y la referencia a estrategias multicanales, señalar que éstas deben desarrollarse en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos.

Por último, el CES-A entiende que los derechos recogidos en este artículo deberían de ampliarse con otros, ya recogidos en otras normas estatales y autonómicas y de los cuales damos detalle a continuación:

- Derecho a ser tratado con el debido respeto y consideración por el personal al servicio de la Administración andaluza.
- Derecho al carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración, sin que puedan ser cedidos a terceros, salvo en los supuestos previstos en las leyes.
- Derecho a ser oído en el trámite de audiencia con carácter previo a la redacción de cualquier propuesta de resolución.
- Derecho a ser informado de los criterios administrativos existentes para la aplicación de la normativa.

#### **Artículo 68. "Calidad de los Servicios"**

EL CES-A estima que sería muy conveniente sustituir la expresión "*como clientes*" del presente precepto, por la siguiente: "**Los ciudadanos tienen derecho a que los servicios se presten con los niveles de exigencia y calidad necesarios por parte de las Administraciones Públicas para satisfacer los intereses generales de manera eficaz**", ya que, el uso de la expresión "*como clientes*" para calificar al administrado en relación con el nivel de derechos y la calidad parece poco adecuada, pues no existe una relación demostrable entre forma privada y mayor calidad de los servicios.

#### **Artículo 69. "Registros"**

**Apartado 1.** Debería garantizarse la máxima accesibilidad a los Registros por parte de los ciudadanos y por tanto debería plantearse su apertura por la tarde, al margen del funcionamiento de registros telemáticos limitados a un número aún muy restringido de usuarios.

**Apartado 2.** El CES-A valora positivamente este reconocimiento de los Registros de los Ayuntamientos como cauce también de entradas de documentos dirigidos a la Junta de Andalucía, no obstante esta vía de colaboración de la Administración Autonómica y Administración Local debería supeditarse a convenio y desarrollarse en mayor medida reglamentariamente.

Se debería cambiar la redacción actual de este apartado por la siguiente: ***“Los Registros generales de los Ayuntamientos andaluces actuarán como centros de recepción de documentos dirigidos a la Administración de la Junta de Andalucía, si se hubiera suscrito el oportuno convenio.”***

Al que se le añadiría: ***“Igualmente, según lo establecido en el artículo 38.4 b) de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, los Registros de la Administración General del Estado actuarán como centros de recepción de documentos dirigidos a la Administración de la Junta de Andalucía.”***

#### **Artículo 70. “Registros Telemáticos”**

Este Artículo está destinado a la regulación de los Registros Telemáticos dependientes de la Junta de Andalucía. Entre los puntos de esta normativa, el CES-A estima que debería concretarse más todos los aspectos relacionados con la constancia de la entrega, pues este aspecto podría afectar a cuestiones de índole procesal, como por ejemplo su valor probatorio y otras más materiales, como la referida a la consignación electrónica. Que estos registros telemáticos envíen la citada consignación no implica su recepción por el administrado, cuestión de enorme importancia para otros expedientes administrativos o para la presentación ante particulares.

Para paliar, al menos en parte, y hacer efectivo este indudable avance en la agilidad de la Administración de la Junta de Andalucía, se solicita que se propongan secundariamente otras vías de recogida de la consignación electrónica que supongan una alternativa en caso de imposibilidad de recepción de la citada consignación.

**Apartado 3.** Se debería sustituir el verbo *“podrá”* por ***“deberá”***, así como reforzar la necesidad de su archivo en soporte y formato seguro que garantice la identidad, integridad y conservación del documento. Por otra parte, se debería incluir en la redacción del artículo que además de dejar copia en los Registros de la solicitud presentada, tal como se señala en el texto, ésta se remitirá inmediatamente al órgano encargado de la tramitación del asunto.

#### **Artículo 71. “Presentación de documentos”**

**Apartado 2.** La redacción actual de este Apartado contempla la posibilidad de que los encargados de los registros y archivos puedan denegar una solicitud escrita *“en el caso de que del mismo documento no puedan extraer la información mínima necesaria para su tramitación”*. Por tanto, parece que cabe la posibilidad de que dichos encargados denieguen una solicitud si existe una razón formal no subsanable en ese mismo momento. Sin embargo, podría atentar contra el principio *“pro actione”* y contra el principio de subsanabilidad de los actos por motivos de forma no esenciales en el plazo de 15 días. Por lo cual, el CES-A considera muy conveniente la supresión de esta posibilidad solicitando que se elimine de la redacción actual de este apartado la frase: *“salvo en el caso de que del mismo documento no puedan extraer la información mínima necesaria para su tramitación”*.

## **Artículo 72. “Derecho de acceso a archivos y registros y obtención de copias”**

EL CES-A entiende que, si bien hay que tener en cuenta los plazos de actuación administrativa, éstos deben ser lo más breves posible, con objeto de que el ciudadano conozca los motivos de la denegación de su derecho de acceso en el menor plazo posible para que así pueda emprender, con la mayor celeridad, las medidas que considere oportunas. Por lo tanto, el plazo máximo debe de ser de diez días en lugar de un mes tal y como señala el Anteproyecto.

## **CAPÍTULO II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS**

### **Artículo 73. “Delimitación legal y clasificación”**

**Apartado 1.** En opinión del CES-A, la redacción del primer párrafo de este apartado “*Los órganos colegiados tendrán la naturaleza de órgano cuando reúnan los requisitos establecidos en esta Ley*” debería sustituirse por la siguiente: **“De los órganos colegiados establecidos en el artículo 17 de la Ley, tendrán la naturaleza de órgano administrativo aquellos que reúnan los requisitos establecidos en la misma”**.

### **Artículo 74. “Creación”**

**Apartado 1.a).** Aunque el CES-A comparte que lo establecido en este apartado debe ser la tendencia o el objetivo a conseguir, cree sin embargo que debe abordarse de un modo flexible que considere las dificultades que tiene su cumplimiento cuando el nombramiento de las personas que componen el órgano no recae en una sola institución y, por tanto, las decisiones de los legitimados a realizar las designaciones se pueden encontrar condicionadas, unas a otras. Además de lo dicho, resulta también incuestionable que debe hacerse compatible la paridad con la idoneidad del candidato o candidata.

### **Artículo 76. “Régimen”**

**Apartado 2.** El CES-A considera que la redacción actual de este apartado se debería modificar en el siguiente sentido: **“Los órganos colegiados en los que participen representantes de otras Administraciones públicas, personas designadas por las organizaciones empresariales y sindicales mas representativas y otras organizaciones representativas de intereses económicos y sociales o personas en calidad de expertos...”**.

Se solicita esta modificación, como ya se señaló en la observación realizada al artículo 18, para que quede claro en el Anteproyecto que es la entidad la que tiene la facultad de ser miembro del órgano de participación administrativa.

### **Artículo 77. “Composición”**

**Apartado 3.** El CES-A considera que se debería insertar en la redacción de este apartado una expresión que permita excluir del porcentaje establecido a las personas designadas por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y por las otras organizaciones representativas de los intereses económicos y sociales, cuando éstas lo

sean en razón del cargo que ocupan en dicha organización o de la estructura estatutaria de la misma.

Se realiza esta observación a fin de hacer ver que, en la oportuna abstracción que supone el ejercicio legislador, se ha propuesto una norma tan generalista que no tiene en cuenta el caso concreto de las características de los asociados a estas organizaciones. Además, se debe tener en cuenta que estas organizaciones son de libre afiliación, según prescribe nuestro ordenamiento jurídico, por lo que no resulta fácil la aplicación de la norma general.

Además, estas organizaciones tienen una estructura que se deriva de sus propios estatutos, que puede no coincidir con los requisitos paritarios de composición de los órganos colegiados. Así, consideramos la adopción de esta norma un asunto que puede generar cierta conflictividad, ya que imposibilitaría a personas de estas organizaciones ser designados para ser miembros de un órgano colegiado del sector del cargo que ocupa en la organización, en razón de su sexo, sin tener en cuenta que las organizaciones están obligadas a cumplir sus propios estatutos, que como argumentamos en observaciones anteriores, tienen todas las presunciones de legalidad que acoge el derecho al estar inscritas y elaboradas conforme a la regulación española en la materia. El criterio de paridad, así entendido, sirve solamente para reducir la potencialidad de los órganos colegiados, pues verían limitado el campo donde elegir a sus miembros.

Por otra parte, resulta comprensible la paridad entre iguales, aunque sea limitando el derecho a la libre elección de representantes por parte de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y de las otras organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, pero éste no es el caso al que hacemos alusión, sino a la imposibilidad de designar por estas organizaciones, en razón a su sexo, a un miembro de un órgano colegiado cuando la persona que desempeña dentro de la estructura de la organización el cargo o las funciones del mismo tiene distinto sexo.

### **Artículo 79. “Miembros”**

**Apartado 1.** El CES-A considera que se debería ampliar el plazo mínimo de 48 horas de convocatoria de los órganos colegiados por otro de una duración de al menos tres días hábiles. Por razones de posibilidades de comunicación y rigor, se estima que un plazo mínimo tan reducido de convocatoria para la celebración de una reunión de un órgano colegiado iría en detrimento de la eficacia del órgano, ya que, la preparación de la reunión carecería de la elaboración precisa, en cuanto a la documentación, presencia de expertos y la presentación de argumentos elaborados, cuestión que provocaría la merma en cuanto a resultados y eficacia de la reunión.

### **Artículo 82. “Órganos colegiados de Gobierno”**

El CES-A considera que debería suprimirse de este Artículo la mención a los *“órganos de Gobierno de las Entidades Locales andaluzas”*, pues cae fuera del objeto de este Anteproyecto de Ley regulación alguna de la esfera local.

### **Artículo 83. “Abstención y recusación”**

**Apartado 1.** Los plazos que se establecen en este apartado no deberían ser superiores a los que fija la Ley 30/1992.

### **Artículo 85. “Instrucciones, Circulares y Órdenes de Servicios”**

En opinión del CES-A, sería conveniente incorporar un párrafo que recoja el derecho de los interesados a conocer aquellas instrucciones o circulares que les puedan afectar, ya sea porque se encuentren relacionadas con posibles interpretaciones de normas o porque establezcan pautas de actuación en la ejecución de los procedimientos administrativos.

### **Artículo 100. “Revisión de oficio”**

**Apartado 2.** En el último párrafo de este apartado se utiliza la expresión “*entidades de Derecho público*”, que no han sido reguladas ni definidas en ninguno de los Títulos anteriores del Anteproyecto. De ahí, el que se solicite que cambie la expresión por las utilizadas con anterioridad en el Anteproyecto.

### **Artículo 101. “Resolución de recursos y reclamaciones”**

**Apartado 5.** En este Apartado se debería añadir un párrafo que enumerase qué entidades de las consideradas por el Anteproyecto como Administración instrumental quedarían incluidas en el ámbito de aplicación del “régimen de las reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles y laborales”. Asimismo, sería conveniente determinar ante qué titular del Ente debería interponerse la reclamación previa.

### **DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA. Integración de los Sistemas de Información**

El CES-A entiende que debería cambiarse la redacción actual de esta Disposición para que sea más comprensible su significado para el ciudadano y concrete en mayor medida su alcance.

### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA. Medidas de accesibilidad**

La accesibilidad debe ser entendida desde una perspectiva más amplia y no sólo desde la posibilidad de acceso a la página web de la Administración. A este respecto y, por citar aspectos básicos, aún existen edificios y locales de administraciones públicas andaluzas que no permiten el acceso físico o éste es difícil a personas con minusvalías, tampoco los documentos e impresos se encuentran traducidos a braille, los procedimientos y gestiones resultan excesivamente burocráticas, etc. En opinión del CES-A, en esta Disposición se debería hacer alguna referencia a la accesibilidad para los discapacitados.



**DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA. Adaptación de los Consorcios previstos en el Artículo 6 bis de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía**

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA QUINTA. Adaptación de los Sistemas de Información**

El CES-A considera que los plazos establecidos por las Disposiciones Transitorias Cuarta y Quinta, así como la Segunda para los correspondientes procesos de adaptación pueden, en opinión del CES-A, resultar excesivamente extensos. El plazo de un año se considera un tiempo más razonable para la adaptación.

**DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA. Modificación de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Andalucía**

Cuando se define el Artículo 3 de la Ley de Hacienda, dentro del sector público administrativo, se considera que falta por recoger las denominadas Administraciones Independientes definidas en el Artículo 44.3 del Anteproyecto de Ley.

De esta forma se completa la clasificación del sector público de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que previamente se ha delimitado en el Artículo 2 de la Ley de Hacienda, ya que el Apartado 2 de éste dice *"las entidades y órganos referidos en el artículo 44.3 de la Ley de Administración de la Junta de Andalucía, forman parte del sector público andaluz..."*

## V. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley de la Administración de la Junta de Andalucía.

Sevilla, 6 de febrero de 2006

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

EI PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez



# DICTAMEN 3/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE FOMENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y DEL AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
6 de febrero de 2006*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de leyes que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 16 de enero de 2006 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Fomento de las Energías Renovables y del Ahorro y Eficiencia Energética de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el 16 de enero de 2006, a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley que nos ocupa supone la plasmación en un texto normativo de la inquietud del Gobierno autonómico andaluz por los más que evidentes cambios y efectos indeseables sobre nuestro planeta originados por el modelo tradicional de desarrollo energético y la necesidad de contar con mecanismos que vengan a paliarlos, al menos en parte y sobre todo que permitan la introducción de un nuevo modo de consumo de energía.

Esta iniciativa tiene sus orígenes en el Libro Blanco de la Comisión Europea, que se impone como objetivo para 2010 que el 12%, como mínimo, del total de la demanda de energía primaria en Europa se cubra con energías renovables, porcentaje que las autoridades andaluzas han incrementado hasta el 15%, como se recoge en el Decreto 86/2003, de 1 de abril, por el que se aprueba el Plan Energético de Andalucía para 2003-2006.

Asimismo, en el Acuerdo de 3 de septiembre de 2002, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía asume varias propuestas en relación al establecimiento de una estrategia autonómica frente al cambio climático. Una de ellas es la elaboración de un Anteproyecto de Ley de Ahorro y Eficiencia Energética y para el Fomento de las Energías Renovables.

También el Parlamento Andaluz es consciente de la actual problemática mundial en relación al uso y consumo de la energía y en su sesión de 11 de junio de 2003, aprobó la presentación de un proyecto de Ley de Fomento de las Energías Renovables.

Esta ley tiene como principio fundamental el reconocimiento de la primacía de las energías renovables sobre el resto de fuentes de energía. Con ello, Andalucía se sitúa a la cabeza en el cumplimiento de las disposiciones que sobre este tema se recogen en la Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad.

El objetivo básico de esta norma es conseguir un desarrollo sostenible, como integración equilibrada de los desarrollos económico, social y ambiental; un desarrollo que permita la consecución de tasas de crecimiento actuales sin poner en peligro el crecimiento y desarrollo en el futuro. La más conocida definición de este concepto, la de la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo (Comisión Brundtland) de Naciones Unidas, de 1987 es clara al respecto: *“es aquel desarrollo que asegura las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para enfrentarse a sus propias necesidades”*.

En este sentido, el desarrollo sostenible implica la aparición de un nuevo “paradigma energético” que fomente el ahorro y la eficiencia en el uso de la energía y la sustitución paulatina de las fuentes de energías convencionales por otras de naturaleza renovable.

Andalucía, aprovechando su riqueza en fuentes de energías renovables, gracias a su excelente situación geográfica, pero también a los sistemas de producción y aprovechamiento del medio tradicionalmente puestos en práctica, puede ser el territorio de Europa

más adecuado para comenzar a poner en marcha el nuevo modelo energético propuesto por la Unión Europea.

Pasando a la estructura del texto, se puede resaltar que consta de treinta y nueve artículos distribuidos en un Título Preliminar y en cinco Títulos numerados. Cuenta también con una disposición adicional, una transitoria, una derogatoria y dos finales.

El contenido de la Ley puede resumirse en lo siguiente:

### **TÍTULO PRELIMINAR. “DISPOSICIONES Y PRINCIPIOS GENERALES” (ARTÍCULOS 1-7)**

Describe los mismos partiendo de las premisas establecidas en la Constitución Española, los Planes de la Unión Europea y de España para el fomento de las energías renovables y el propio Plan Energético Andaluz.

### **TÍTULO I. “DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES” (ARTÍCULOS 8-16)**

En él se establecen los principios para el fomento de este tipo de energías y su supremacía sobre las convencionales. También se establecen los criterios para priorizar las distintas fuentes energéticas. Se obliga a la Junta de Andalucía a incorporar instalaciones solares en sus edificios públicos y se prevé la elaboración de un Programa de Fomento de las Energías Renovables.

Se divide en dos Capítulos:

#### **CAPÍTULO 1. ORDENACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES (ARTÍCULOS 8-11)**

#### **CAPÍTULO 2. PROMOCIÓN DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES (ARTÍCULOS 12-16)**

### **TÍTULO II. “DEL AHORRO Y LA EFICIENCIA ENERGÉTICA” (ARTÍCULOS 17-22)**

Se obliga a los poderes públicos a establecer los instrumentos jurídicos necesarios para impulsar el ahorro y la eficiencia energética. Destaca la figura del Certificado Energético, obligatorio cuando se de un determinado nivel de consumo.

### **TÍTULO III. “MEDIDAS DE INCENTIVACIÓN” (ARTÍCULOS 23)**

Se enumeran las distintas medidas a poner en marcha para conseguir la efectividad de esta Ley.

### **TÍTULO IV. “ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, PROCEDIMIENTO Y MECANISMOS DE COLABORACIÓN” (ARTÍCULOS 24-27)**

Se establece la cooperación entre Administraciones Públicas así como la participación de entidades públicas y privadas en el control de las obligaciones derivadas de la Ley. Se



incorpora la técnica de la ventanilla única y se regula el tiempo de duración y resolución de los procedimientos.

## **TÍTULO V. "INFRACCIONES Y SANCIONES" (ARTÍCULOS 28-39)**

Se definen y gradúan tanto infracciones como sanciones y se determina el personal que tendrá funciones de inspección, el procedimiento sancionador y el régimen de prescripción.

**DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA.** Declaración de interés autonómico de las instalaciones e infraestructuras energéticas.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA.** Plazo de adaptación de energías renovables en edificios públicos.

## **DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA**

### **DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.* Desarrollo

*Segunda.* Entrada en vigor

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera oportuna la aparición de esta normativa, por cuanto entiende que se trata de una oportunidad única para Andalucía, dada la coincidencia de intereses energéticos, industriales, medioambientales y socioeconómicos que confluyen en la actualidad y que pueden permitir el impulso de una planificación energética basada en las fuentes de energía renovables, que colabore e impulse el desarrollo económico de la región.

Al margen del contenido propuesto por la norma, entendemos que es en este contexto en el que se debe situar la verdadera dimensión de la labor de previsión de las necesidades energéticas futuras y de las actuaciones que sean necesarias llevar a cabo para asegurar su debido fomento.

El Anteproyecto legislativo plantea, por otra parte, objetivos que pueden ser contrapuestos, ya que pueden no definirse en la misma línea de actuación. Desde el punto de vista de este Consejo, resulta de gran importancia hacer ver la distinción entre las medidas de ahorro energético y las de fomento de la utilización de energía procedente de fuentes renovables, por cuanto la posible introducción de estos principios en el contenido de la norma en pie de igualdad puede restar eficacia a la misma.

Por lo que respecta a las medidas de Fomento, es preciso que la Ley contemple una que se considera esencial, como es la de reducir los obstáculos regulatorios y no regulatorios, al incremento de la producción de electricidad a partir de fuentes renovables así como a la ejecución de nuevas instalaciones generadoras de energía; además de racionalizar y agilizar los procedimientos al nivel administrativo que corresponda y asegurarse de que las normas sean objetivas, transparentes y no discriminatorias, teniendo debidamente en cuenta las particularidades de las diferentes tecnologías que utilizan fuentes de energía renovables.

Este mandato a los Estados Miembros relativo a la adopción de medidas para agilizar los procedimientos de autorización y reducir las barreras regulatorias y no regulatorias, estableciendo reglas objetivas, transparentes y no discriminatorias, se recoge expresamente en el Artículo 6 de la Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al fomento de la electricidad producida a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad.

Consideramos que la aprobación de esta Ley constituye una gran oportunidad para llevar a cabo en nuestra región la ya comentada anteriormente revisión de los procedimientos administrativos actuales y establecer otros que cumplan lo dispuesto en la Directiva anteriormente mencionada.

Otra medida de fomento y apoyo a las energías renovables de gran importancia es establecer mecanismos que permitan un mayor grado de coordinación entre los diferentes organismos administrativos implicados en los procedimientos de concesión de los permisos necesarios para la producción de energía y la instalación de nuevas plantas generadoras, sobre todo en cuanto a plazos, recepción y examen de las solicitudes de autorización,

así como respecto a la viabilidad de la instauración de una planificación rápida, ágil y razonable para los promotores de energías renovables.

Por otra parte, el CES-A entiende que la voluntad del legislador de promulgar una Ley de Fomento de las Energías Renovables y del Ahorro y Eficiencia Energética de Andalucía es una ocasión inmejorable para dar entidad y regular también la generación de energías renovables en las explotaciones agrarias como actividad agraria básica y no complementaria o ajena a la misma.

Se trata ciertamente de una actividad relativamente reciente, que se integra en la propia vida de la explotación y aprovecha los recursos agrarios no estrictamente productivos. Así, gracias a ello, se revaloriza el patrimonio de las explotaciones agrarias, pudiendo suponer una importante fuente de rentas en muchas de ellas, dejando asimismo constancia de la necesidad de que se dé un alcance más amplio a la actividad del agricultor, dejando de considerarlo como un mero obtentor, transformador y comercializador de productos agrarios y admitiendo que entre sus funciones está también la de ofrecer servicios, por cuanto la generación de energías renovables llega a ser una actividad básica, dejando de ser considerada como ajena al agricultor o como una actividad complementaria.

Por último, debe señalarse que esta actividad es consecuencia directa de la aplicación del concepto de multifuncionalidad de la agricultura, tan preconizada por la UE y por nuestra propia Administración. Con los cambios que está sufriendo la Política Agrícola Común como consecuencia de los compromisos asumidos en la Organización Mundial del Comercio, muchos de los cultivos tradicionales dejarán de ser rentables, por lo que se hace conveniente encontrar nuevas fuentes de ingresos para los agricultores.

En cuanto a otras medidas estrictamente eléctricas, resulta conveniente que la Ley recoja algunas específicas para materializar el derecho de acceso preferente a la red y la conexión, ya sea de transporte o distribución, que tienen reconocido los productores en régimen especial.

A este respecto, desde el CES-A se considera que dichas medidas deberían referirse a:

- a) La capacidad de obligar a la realización de inversiones en instalaciones de distribución y transporte, en ejecución de competencias atribuidas en materia de resolución de conflictos de conexión y acceso a la red, (Disposición Transitoria Tercera del RD 436/2004), así como la imposición de sanciones y declaración de responsabilidad civil en caso de incumplimiento de las medidas acordadas.
- b) Por otro lado, la Directiva 2001/77/CE prevé la adopción del "Certificado de Origen Renovable" de la electricidad producida a partir de fuentes de energía renovables, por lo que igualmente podría ser un buen instrumento de Fomento de las energías renovables, dado que se prevé un instrumento real y de control del consumo eléctrico abriendo la posibilidad de articular o combinar beneficios indirectos con otras medidas de fomento como la utilización de deducciones Fiscales.

El Anteproyecto es una declaración de intenciones y principios básicos de cara a lograr el objetivo que se ha marcado Andalucía: lograr que el 15% de su energía primaria en

2010 sea de origen renovable. Para la consecución de este objetivo, la norma establece que es fundamental avanzar en cuatro grandes líneas: eficiencia y ahorro energético, bio-combustibles, solar (principalmente de baja temperatura para agua caliente) y biomasa.

Es de destacar que el proyecto legislativo se olvida de la energía eólica, una tecnología de enorme potencial en la región, que está desarrollándose a un ritmo muy lento (muy inferior al del resto de comunidades autónomas) y en donde el papel de la Administración Autonómica es cada vez más importante. Abundando en lo anterior, deben relacionarse las medidas que podrían articularse para su fomento como son:

- a) El desarrollo y optimización de gestión de la red (en línea con el principio de primacía de conexión de las renovables definido en el Artículo 5).
- b) La agilización de los procedimientos administrativos y la coordinación entre las administraciones y los departamentos implicados.
- c) La coherencia y coordinación entre las administraciones implicadas en el tema ambiental (en línea con el principio de solidaridad colectiva definido en el art. 8 del Anteproyecto).

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En la Exposición de Motivos de este proyecto normativo consideramos que debe hacerse mención, cuando se hace referencia a las fuentes de energía renovables, a los cultivos energéticos para la producción de biocarburantes, diferenciándolos de la biomasa.

### TÍTULO PRELIMINAR. “DISPOSICIONES Y PRINCIPIOS GENERALES”

#### Artículo 1. “Objeto y ámbito de aplicación”

Este Consejo solicita, tal y como se reconoce en el Libro Verde sobre eficiencia energética elaborado por la Unión Europea, incluir en el objeto de la presente Ley, el siguiente:

***“Conseguir un sistema energético menos dependiente de los mercados internacionales de combustibles fósiles, a fin de conseguir la autosuficiencia energética en nuestra Comunidad”***

#### Artículo 2. “Definiciones”

Solicitamos una mayor concreción en la redacción del texto, ya que las definiciones no deben dar lugar a equívocos y las dadas en el borrador adolecen de ambigüedad, especialmente en lo referente a: demanda de energía de una actividad, consumo Standard o de regencia y ahorro de energía.

**Apartado 2 a).** Este Consejo estima conveniente suprimir la frase *“manteniéndose en todo caso el cumplimiento de los objetivos”*, ya que entendemos que va implícito que el ahorro de energía primaria no debe ser a costa de los requerimientos energéticos necesarios en el centro de energía.

**Apartado 2 b).** Sería conveniente aclarar la definición de biocarburantes, en los siguientes términos:

***“Los biocarburantes son combustibles que pueden sustituir a los combustibles fósiles convencionales o mezclarse con los mismos y que se obtienen mediante transformación o fermentación de diversas materias biológicas no fósiles, como aceites vegetales, cultivos agrarios y forestales y residuos orgánicos”***

**Apartado 2 q).** Entre las fuentes energéticas primarias de carácter renovable, nuevamente deberían mencionarse los cultivos energéticos, tales como los cereales y las oleaginosas.

#### Artículo 3. “Naturaleza y efectos de los planes y programas”

Por lo que respecta al presente Artículo, en opinión de este Consejo, su redacción actual puede ser fuente de incertidumbre e inseguridad jurídica para los sujetos a los que

se dirige la norma, por consiguiente debe existir más concreción en todos los preceptos que se recogen en el articulado.

Por otra parte, entendemos que la clasificación en normas, directrices y recomendaciones, tal como se organiza la legislación comunitaria, en primer lugar no se traslada posteriormente al articulado y, en segundo lugar, es poco acoplable a una norma de carácter imperativo como ésta.

#### **Artículo 4. “Principios generales”**

**Epígrafe b).** Solicitamos se sustituya la actual redacción por la siguiente:

***“El impulso de las prácticas más viables que hagan posible el ahorro y la eficiencia energética, incluyendo el uso de sistemas eficientes y que garantice la transformación de las energías primarias en energía final.”***

Entendemos que el principio inspirador debe ser usar sistemas que garanticen la transformación de energías primarias en energía final.

#### **Artículo 5. “Primacía de las energías renovables”**

**Apartado 1.** El sentido, la eficacia y finalidad de este apartado no resulta lo suficientemente claro. Creemos que la *“garantía al acceso a las fuentes de energías renovables”* es abstracta y previsiblemente innecesaria, al menos que lo que se quiera es restringir el acceso.

Asimismo, consideramos que la referencia a instrumentos o actuaciones aprobados por las Administraciones competentes es fuente de inseguridad jurídica e incertidumbre, por lo que consideramos conveniente que la norma especifique cuáles serían tales instrumentos ó actuaciones y a quiénes irían dirigidos.

**Apartado 2.** El CES-A entiende que debe revisarse este Artículo a la luz de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, para no entrar en contradicción con ésta, por cuanto, como se ha expresado anteriormente, se deben prever medidas para materializar el derecho de acceso preferente a la red y de conexión a la misma, que tienen reconocido los productores en régimen especial. Asimismo, se apunta que dicho criterio debe ó puede extenderse como criterio interpretador de las normas jurídicas vigentes en el territorio andaluz ó como criterio rector en la toma de decisiones por parte de la administración andaluza.

En cuanto a la primacía a que se refiere la norma de las energías renovables sobre las convencionales, resulta necesario completar la primera fase de este apartado con el siguiente texto aclaratorio: ***“por tanto los sectores de actividad afectados darán carácter preferente al uso de las energías renovables sobre el de las convencionales”***

**Apartado 3.** Se propone añadir a las actividades de generación, transporte, distribución y aprovechamiento, las de captación y acumulación en su caso.

## **Artículo 6. “Obligaciones para el ahorro de energía y las prácticas mas eficientes”**

**Apartado 2.** La Comunidad Autónoma debe promover y comprometerse no sólo a regular la materia, sino también a desarrollar campañas de concienciación y educación sobre ahorro energético y uso eficaz y racional de las energías, siendo insuficiente la indicación que se realiza en el art. 18 y 21. En este sentido, entendemos que se deberían reforzar las políticas de gestión de la demanda, olvidadas en los últimos años y escasamente utilizadas e ir dándole prioridad sobre la excesiva preocupación existente en la planificación por la generación y el autoabastecimiento.

## **Artículo 7. “Solidaridad colectiva”**

**Apartado 1.** Después de la frase “para mejorar la calidad de vida”, este Consejo solicita adicionar la frase “**de la ciudadanía**”.

Es una frase construida sin determinar el sujeto de la mejora de la calidad de vida se trata de determinar quien es el beneficiario de tal medida.

**Apartado 2.** Se solicita suprimir la palabra “*sociales*” después del termino institucion- nes, haciendo extensivo el deber a toda clase de instituciones, no sólo las sociales.

## **TÍTULO I. “DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES”**

### **CAPÍTULO I. ORDENACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES**

## **Artículo 9. “Las fuentes de energía renovables y la planificación territorial”**

En lo relativo a este precepto, parece necesario establecer un plazo máximo para la elaboración de los programas de fomento de las energías renovables. De esta manera, podrían los sectores afectados por la norma tener mayor seguridad jurídica con respecto a la implantación total de la misma.

**Apartado 5.** Solicitamos que se redacte de la siguiente manera:

**“Las previsiones contenidas en los citados programas deberán contemplarse e integrarse en la planificación territorial y en los planes urbanísticos”**

El indicar en el articulado solamente la palabra integrarse en la planificación territorial y en los planes urbanísticos parece que va dirigida a aquellos que ya existen. Pese a ello, para aquellos casos que se encuentran en periodo de diseño, es necesario indicar que está circunstancia debe ser tenida en cuenta con carácter previo a su aprobación.

**Apartado 6.** Convendría aludir de forma expresa como una determinación a incluir en el Plan Especial en el Proyecto de Actuación, en su caso, a las instalaciones de transfor-

mación, que probablemente han sido involuntariamente omitidas y a menudo se encuentran ubicadas en ese tipo de suelos.

## **Artículo 10. “Equipos e instalaciones para la obtención de energía útil a partir de energías renovables”**

**Apartado 1.** En cuanto a la competencia de la Administración para definir las especificaciones técnicas de los equipos e instalaciones para captación de energías renovables, solicitamos que esta premisa se lleve a cabo a efectos de recomendación y en ningún caso como una obligación impuesta a los promotores.

**Apartado 2.** Por otro lado, desde el CES-A se considera igualmente que la obligación marcada bajo la premisa de “progreso técnico”, es decir, la sustitución de equipos una vez amortizados, es perjudicial al desarrollo efectivo de las empresas, y aunque el texto prevea la posibilidad de solicitar un aplazamiento, la norma debe prever la presentación en todos los casos de un proyecto de “viabilidad económica de dicha sustitución”.

En caso contrario, es muy posible que estemos ante una injerencia en la autonomía de la voluntad empresarial y una limitación de la libertad de empresa. Asimismo, este requisito podría ser incompatible con los plazos y las condiciones que sobre mejores técnicas disponibles se encuentran establecidas en la Ley que traspone la Directiva sobre IPPC.

Igualmente, parece que debería aclararse el sentido con el que se hace referencia al concepto de amortización. A propósito de esta cuestión, entendemos que en la norma este concepto es utilizado en relación con la vida útil de la instalación o los equipos y no a una amortización de carácter contable o fiscal. Igualmente, debería especificarse, en el artículo de referencia, que la obligación de sustituir los equipos se llevará a efecto en caso de ser técnicamente viable y que el sistema energético lo avale y permita.

Respecto a la obligación, a costa de los titulares de las instalaciones renovables, de sustituir los equipos e instalaciones de transformación y captación una vez amortizados por los que existan en el mercado europeo que incorporen innovaciones que aseguren un mayor rendimiento energético y una mejor protección del medio ambiente, consideramos que no debería establecerse dicha obligación, sino que debería permitirse a los titulares asumir la decisión dado que, llegado el momento, tanto las condiciones económicas de los titulares como las regulatorias del sector podrían no hacer aconsejable acometer nuevas inversiones.

Sería muy positivo que la Administración, de cara al fomento y uso de nuevas tecnologías aplicadas, ayudase (y no obligara) a los promotores a sustituir sus tecnologías mediante sistemas de compensación.

Por otra parte, creemos que la obligación impuesta en este apartado puede ser un elemento desmotivador para los interesados.



## **Artículo 11. “Energías renovables en edificios públicos”**

La Administración Pública debe ser motor y ejemplo de estas iniciativas, por lo que desde el CES-A se entiende positivo su compromiso de adecuación en lo referente a la generación de agua caliente, sin embargo, también debería incluir sistemas que realicen la generación de energía para el consumo propio de sus instalaciones.

## **CAPÍTULO II. PROMOCIÓN DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES**

### **Artículo 12. “Medidas generales de promoción de las energías renovables”**

**Apartado 1.** Este Consejo estima conveniente sustituir la palabra premiar por incentivar, ya que se trata de una palabra más neutra desde el punto de vista semántico y fuera de connotaciones del premio o castigo.

**Apartado 2.** Este Artículo precisa de un mayor desarrollo, sobre todo en aspectos tales como el servicio de información a los ciudadanos sobre las medidas de fomento disponibles y respecto del cual debería establecerse en la norma que se realizará con la colaboración de las entidades ciudadanas y agentes sociales.

**Apartado 3.** Con relación al Centro de Investigación de Excelencia en Energías Renovables, Ahorro y Eficiencia Energética, que se crea y respecto del cual nada más se dice, consideramos que cuestiones como los objetivos y funciones, naturaleza, adscripción, etc., deberían regularse por la Ley, al margen del posterior desarrollo reglamentario de la misma.

### **Artículo 14. “Medidas de promoción de la energía eólica”**

Respecto a la obligación, en emplazamientos aislados de recursos eólicos suficientes, de incorporar sistemas de aprovechamiento de esta energía, se considera que no supone realmente un fomento de la tecnología (los sistemas aislados no representan gran volumen) y debería permitirse al usuario la posibilidad de elegir la opción más económica (otra tecnología o conexión a la red de distribución más cercana). Esta medida de promoción debería, a su vez, estar sujeta a las características y condicionantes técnicos que requiera el demandante.

Por otra parte, sería necesario modificar la redacción del presente Artículo, suprimiendo el término “demandante”, de tal manera que la obligación que se establece “de incorporar sistemas de aprovechamiento de esta energía primaria” lo fuera para la propia Administración.

En las medidas dispuestas para la promoción de la energía eólica, habida cuenta del esfuerzo de inversión que el aprovechamiento de estas energías suele conllevar, parece razonable que, junto a la obligación de aprovechamiento de éstas, se aluda a algún sistema de apoyo financiero público a esa inversión, máxime cuando se habla de emplazamientos aislados.

## **Artículo 15. “Medidas de promoción para energía hidráulica”**

Este CES-A considera que el comentario vertido en el último párrafo de la observación anterior, en cuanto al apoyo financiero a las inversiones, es igualmente predicable al respecto de la energía hidráulica.

## **Artículo 16. “Medidas de promoción para biomasa”**

En el presente Artículo se deberá proponer el fomento de los biocarburantes, estableciendo por parte de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa las medidas necesarias para que todos los usuarios tengan acceso al uso de biocarburantes, es decir, estableciendo las medidas necesarias para que los centros de distribución dispongan de los medios para el almacenamiento y distribución de biocarburantes (bioetanol y biodiesel).

En el caso de que estas medidas representen una reducción del impacto en el medio y traiga consigo un incremento de costes en sectores en los que el carburante representa un porcentaje alto de los costes totales, se deberá establecer las medidas e incentivos necesarios para que las empresas vean compensados estos incrementos de costes.

Por otra parte, debe señalarse con respecto al presente artículo su incidencia en sectores como el transporte público regular de viajeros, un servicio público de titularidad de la Administración Autonómica, prestado por operadores privados bajo el régimen de concesión administrativa. Es adecuado que la norma recogiera que las administraciones arbitrarán las medidas técnicas y económicas necesarias que permitan incorporar el uso de biocarburantes en los vehículos que prestan dichos servicios.

Independientemente y como elemento previo indispensable para establecer la obligatoriedad de elementos nuevos, como es el biocombustible, en la prestación de los servicios, debería asegurarse, en el marco de los contratos de concesión, la posibilidad de un aprovisionamiento general, una utilización técnica garantizada y un rendimiento económico probado que haga posible al 100% la aplicación técnica, económica y empresarial ante el empleo de los biocarburantes.

Finalmente, una consideración respecto a la obligación establecida en el presente artículo de utilización de biocarburantes a las flotas de los transportes urbanos. Como queda establecido en la norma antes mencionada, así como en la Ley de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros de Andalucía, el transporte urbano es competencia exclusiva de las entidades locales, por lo que el presente artículo pudiera cometer un exceso al obligar a unos operadores que dependen exclusivamente de las relaciones concesionales con los Ayuntamientos.

## TÍTULO II. “DEL AHORRO Y LA EFICIENCIA ENERGÉTICA”

### Artículo 18. “Programas de ahorro y eficiencia energética”

**Apartado 2.** Solicitamos que se incluyan, además de los agentes económicos, los agentes sociales con incidencia en la demanda de energía, con el objeto de participar en la elaboración de los programas de ahorro y eficiencia energética.

### Artículo 19. “Reducción de la demanda de energía”

Resulta conveniente cambiar el enunciado del texto del artículo, sustituyendo el mismo “Reducción de la demanda de energía” por el siguiente literal: **“Fomento del ahorro de energía”**.

**Apartado 1.** Por otro lado, señalar que carece de justificación que la norma propuesta, cuando se refiere a la colaboración con entidades sociales, se refiera sólo a las creadas específicamente para dicha colaboración. Consideramos que hoy por hoy existen organizaciones sociales con implantación en Andalucía y con un bagaje importante como agentes sociales y económicos, que vienen desarrollando desde hace años tareas de formación e información a los ciudadanos.

Por ello, siguiendo los propios mandatos legales de fomento de la participación social y de reconocimiento a las organizaciones de consumidores, dicho recurso debe ser utilizado evitando priorizar la creación de entidades destinadas exclusivamente a mantener una colaboración puntual. La Ley, por tanto, debería prever la colaboración con las organizaciones de consumidores y usuarios de Andalucía como herramienta de formación e información a los usuarios.

### Artículo 21. “Fomento del ahorro y la eficiencia energética en las Administraciones Públicas”

Consideramos que el contenido de este artículo resulta excesivamente parco e impreciso. Además, debe incluir junto con el ahorro energético una referencia y un compromiso de mayor rendimiento energético. La norma debería por tanto descender recogiendo objetivos y compromisos concretos de la Administración Andaluza como motor de impulso y estandarte de las políticas de ahorro y eficiencia energética en Andalucía.

### Artículo 22. “El Certificado Energético”

Se recomienda que se introduzca en la Ley una diferenciación clara entre los conceptos de “autorización o puesta en servicio” y “traslado” de un centro de consumo energético.

**Apartado 4.** En este punto se indica que los nuevos centros de consumo que se vayan a crear (entre los que se pueden encontrar edificios destinados a viviendas) deberán adecuarse para la obtención del CENER, sin embargo, el plazo de adecuación y la exigencia de ésta se desarrollará reglamentariamente.

En esta cuestión, sería necesario dejar suficientemente claro que esta norma no podrá ser utilizada con carácter retroactivo en los edificios o centros de consumo privados que estén construidos antes de la entrada en vigor de la norma, por cuanto no sería adecuado exigir un índice de eficiencia energética a un edificio con carácter retroactivo.

**Apartado 5.** Se solicita la supresión de lo establecido en este punto del presente artículo.

### TÍTULO III. "MEDIDAS DE INCENTIVACIÓN"

#### Artículo 23. "Medidas de incentivación"

**Apartado 2.** Se solicita que se incluya como posibles perceptores de incentivos a los titulares de las instalaciones, a las asociaciones empresariales y a otros agentes económicos y sociales.

### TÍTULO IV. "ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, PROCEDIMIENTO Y MECANISMOS DE COLABORACIÓN"

#### Artículo 27. "Tiempo de duración y resolución de los procedimientos"

Se solicita la modificación del precepto de referencia en el sentido de entender como favorable el silencio administrativo, al provocar una nada deseable indefensión al administrado en caso contrario.

En virtud de la legislación general vigente en materia de procedimiento administrativo, debe ser la propia Ley específica de cada materia la que determine el sentido del silencio, si bien siempre se habrá de entender como favorable el silencio de la Administración, salvo que la ley específica determine lo contrario. En este caso, el texto legal propuesto opta por la vía de ser desfavorable.

Pese a ello, se entiende que sería oportuno plantear el silencio en el otro sentido, es decir como favorable, por cuanto ello traería como consecuencia una mayor eficiencia por parte de la administración competente, al tener que responder en plazo para lo cual se estaría creando el marco oportuno para que nuestra Administración ambiental ganase en efectividad y agilidad.

### TÍTULO V. "INFRACCIONES Y SANCIONES"

#### Artículo 29. "Clasificación de las sanciones"

**Apartado 3 f).** En este punto, se considera infracción grave el incumplimiento, por parte de los organismos colaboradores autorizados en materia de energías renova-

bles, de las prescripciones de la Ley o las dictadas por la Administración competente en caso de derivarse daños o perjuicios para terceros o para el interés público.

Causa extrañeza que este precepto sea una atenuación subjetiva de la sanción para las entidades colaboradoras con respecto a la sanción general recogida en el Apartado 2, Epígrafe a). Parece una contradicción que se beneficie a un infractor al que se le presume una diligencia y capacidad cualitativamente superior que al resto de los particulares, debido a su especialización en las energías renovables.

Tal contradicción llega a su máximo nivel cuando vemos que para ser catalogados como infracción grave los incumplimientos por los particulares deben no causar perjuicios, si así fuera, serían catalogados como muy graves. Sería difícil de entender esta situación tan poco equilibrada, por lo que proponemos su modificación.

### **Artículo 33. “Medidas provisionales y disposiciones cautelares”**

Las medidas provisionales deben cumplir como requisito para su imposición el carácter de ser inaplazables, si no se puede dar lugar a actuaciones arbitrarias. Es por tanto necesario que se establezca este requisito en la norma e incluso que se inserte un criterio claro sobre el sentido de este concepto, ya que al ser un adjetivo debe ir referido a un objeto concreto.

## V. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley de Fomento de las Energías Renovables y del Ahorro y Eficiencia Energética de Andalucía.

Sevilla, 6 de febrero 2006

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

EI PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez



# DICTAMEN 4/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE GESTIÓN INTEGRADA DE LA CALIDAD AMBIENTAL

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
10 de febrero de 2006*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**





## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, Informes sobre los Anteproyectos de leyes que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 27 de diciembre de 2005 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Excm. Sra. Consejera de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

Dada la importancia, complejidad y amplitud de la materia que la norma regula, este Consejo Económico y Social de Andalucía estimó la oportunidad de solicitar, amparándose en lo establecido en el Artículo 6.2 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea este Órgano, una ampliación del plazo ordinario para emitir el Dictamen; solicitud que fue concedida por la Excm. Sra. Consejera de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía el 29 de diciembre de 2005.

La solicitud de Dictamen fue trasladada, por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el 29 de diciembre de 2005, a la Comisión de Trabajo de Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley viene precedido de una Exposición de Motivos comprensiva de la oportunidad y las razones de necesidad por las que se dicta la norma. En ella se señala que el objeto de la Ley es establecer un marco normativo adecuado para el desarrollo de la política ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía, completar, clarificar y actualizar el marco normativo existente y regular nuevos instrumentos de protección ambiental, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma y obtener un alto nivel de protección del medio ambiente. La Ley nace con espíritu de horizontalidad y pretende incrementar la integración de la variable ambiental en todas las políticas de la Administración de la Junta de Andalucía.

La Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental se inserta en el marco legal existente y se suma a otras disposiciones legales vigentes en las que el esfuerzo de protección e impulso de la acción institucional en materia de medio ambiente es constante.

Esta Ley se dicta en el marco competencial de los Artículos 13.14, 13.29, 15.3 y 15.7 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y siendo ejercidos en el marco de la Legislación de Básica del Estado, dictada al amparo del Artículo 149.1.11, 1.15, 1.23 y 1.25 de la Constitución.

La Exposición de Motivos también marca los principios generales en que se inspira la Ley, principio de coordinación, cooperación y colaboración, de responsabilidad compartida, de información, de transparencia y participación, de promoción de la educación ambiental y de integración, y en principios específicos de adaptación al progreso técnico, de prevención y cautela, tratando de evitar daños ambientales y, cuando estos se produzcan, en los principios de restauración y de quien contamina paga. Todos ellos presididos por el principio de utilización racional y sostenible de los recursos naturales.

El texto normativo consta de 180 Artículos y viene estructurado de la siguiente forma:

### **TÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES” (ARTÍCULOS 1 A 4)**

### **TÍTULO II. “INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN PÚBLICA, INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE” (ARTÍCULOS 5 A 15)**

#### **CAPÍTULO I. INFORMACIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE (ARTÍCULOS 5 A 9)**

#### **CAPÍTULO II. PARTICIPACIÓN EN LAS DECISIONES MEDIOAMBIENTALES (ARTÍCULOS 10 A 13)**

#### **CAPÍTULO III. INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE (ARTÍCULOS 14 A 15)**

### **TÍTULO III. “INSTRUMENTOS DE PREVENCIÓN Y CONTROL AMBIENTAL” (ARTÍCULOS 16 A 47)**

## CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES (ARTÍCULOS 16 A 19)

## CAPÍTULO II. PREVENCIÓN Y CONTROL AMBIENTAL (ARTÍCULOS 20 A 47)

*Sección 1ª:* Definiciones (Artículo 20)

*Sección 2ª:* Autorización Ambiental Integrada (Artículos 21 a 27)

*Sección 3ª:* Autorización Ambiental Unificada (Artículos 28 a 35)

*Sección 4ª:* Evolución Ambiental de Planes y Programas (Artículos 36 a 40)

*Sección 5ª:* Calificación Ambiental (Artículos 41 a 45)

*Sección 6ª:* Autorizaciones de control de la contaminación ambiental (Artículos 46 a 47)

## TÍTULO IV. "CALIDAD AMBIENTAL" (ARTÍCULOS 48 A 111)

### CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES (ARTÍCULO 48)

### CAPÍTULO II. CALIDAD DEL MEDIO AMBIENTE ATMOSFÉRICO (ARTÍCULOS 49 A 78)

*Sección 1ª:* Disposiciones generales (Artículos 49 a 52)

*Sección 2ª:* Contaminación atmosférica (Artículos 53 a 61)

*Sección 3ª:* Contaminación lumínica (Artículos 62 a 67)

*Sección 4ª:* Contaminación acústica (Artículos 68 a 78)

### CAPÍTULO III. CALIDAD DEL MEDIO HÍBRIDO (ARTÍCULOS 79 A 89)

*Sección 1ª:* Disposiciones generales (Artículos 79 a 84)

*Sección 2ª:* Vertidos (Artículos 85 a 89)

### CAPÍTULO IV. CALIDAD DEL SUELO (ARTÍCULOS 90 A 95)

*Sección 1ª:* Disposiciones generales (Artículos 90 a 92)

*Sección 2ª:* Suelos contaminados (Artículos 93 a 95)

### CAPÍTULO V. RESIDUOS (ARTÍCULOS 96 A 111)

*Sección 1ª:* Disposiciones generales (Artículos 96 a 99)

*Sección 2ª:* Producción de residuos (Artículos 100 a 102)

*Sección 3ª:* Gestión de residuos (Artículos 103 a 104)

*Sección 4ª:* Gestión de Residuos de Construcción y Demolición (Artículo 105)

*Sección 5ª:* Gestión de Residuos de Vertederos (Artículos 106 a 109)

*Sección 6ª:* Sistemas integrados de gestión (Artículo 110)

*Sección 7ª:* Envases y residuos de envases (Artículo 111)

## **TÍTULO V. “COMPROMISOS VOLUNTARIOS PARA LA MEJORA AMBIENTAL” (ARTÍCULOS 112 A 120)**

CAPÍTULO I. ACUERDOS VOLUNTARIOS (ARTÍCULOS 112 A 114)

CAPÍTULO II. CONTROLES VOLUNTARIOS Y DISTINTIVOS DE CALIDAD AMBIENTAL  
(ARTÍCULOS 115 A 120)

*Sección 1ª:* Controles Voluntarios (Artículos 115 a 116)

*Sección 2ª:* Distintivos de Calidad Ambiental (Artículos 117 a 120)

## **TÍTULO VI. “INSTRUMENTOS ECONÓMICOS” (ARTÍCULOS 121 A 126)**

CAPÍTULO I. INCENTIVOS ECONÓMICOS (ARTÍCULOS 121 A 123)

CAPÍTULO II. RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL (ARTÍCULOS 124 A 126)

## **TÍTULO VII. “DISCIPLINA AMBIENTAL”(ARTÍCULOS 127 A 180)**

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES (ARTÍCULOS 127 A 128)

CAPÍTULO II. VIGILANCIA E INSPECCIÓN Y CONTROL AMBIENTAL (ARTÍCULOS 129 A 133)

CAPÍTULO III. INFRACCIONES Y SANCIONES (ARTÍCULOS 134 A 171)

*Sección 1ª:* Infracciones y Sanciones en materia de autorización ambiental integrada y autorización ambiental unificada (Artículos 134 a 137)

*Sección 2ª:* Infracciones y Sanciones en materia de calificación ambiental (Arts. 138 a 141)

*Sección 3ª:* Infracciones y Sanciones en materia de calidad del medio ambiente atmosférico (Artículos 142 a 145)

*Sección 4ª:* Infracciones y Sanciones en materia de gases de efecto invernadero (Artículos 146 a 148)

*Sección 5ª:* Infracciones y Sanciones en materia de calidad del medio hídrico (Artículos 149 a 152)

*Sección 6ª:* Infracciones y Sanciones en materia de calidad del suelo (Artículos 153 a 156)

*Sección 7ª:* Infracciones y Sanciones en materia de Residuos (Artículos 157 a 160)

*Sección 8ª:* Infracciones y Sanciones en materia de Entidades Colaboradoras de la Administración (Artículos 161 a 164)

*Sección 9ª:* Infracciones y Sanciones en materia de distintivos de empresas (Artículo 165)

*Sección 10ª:* Disposiciones comunes a las infracciones y sanciones (Artículos 168 a 171)

#### CAPÍTULO IV. RESPONSABILIDAD Y NORMAS COMUNES AL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR (ARTÍCULOS 172 A 178)

#### CAPÍTULO V. RESTAURACIÓN DEL DAÑO AL MEDIO AMBIENTE (ARTÍCULOS 179 A 180)

#### DISPOSICIONES ADICIONALES

*Primera.* Adaptación de Ordenanzas Municipales

*Segunda.* Actualización de la cuantía de las multas

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

*Primera.* Expedientes sancionadores en tramitación

*Segunda.* Procedimientos en curso

*Tercera.* Actividades en funcionamiento

*Cuarta.* Régimen de regularización de los vertidos existentes

*Quinta.* Procedimiento específico de Evaluación de Impacto Ambiental

*Sexta.* Régimen de regularización de las autorizaciones de emisión a la atmósfera

*Séptima.* Autorización ambiental integrada para las instalaciones industriales ya existentes

## DISPOSICIONES DEROGATORIAS

## DISPOSICIONES FINALES

*Primera.* Conformidad con formativa básica

*Segunda.* Habilitación para la modificación de los anexos

*Tercera.* Habilitación

*Cuarta.* Entrada en vigor

## ANEXOS

**ANEXO I.** Actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental

**ANEXO II.**

- A) Estudio de impacto ambiental de proyectos
- B) Estudio de impacto ambiental de los instrumentos de planeamiento
- C) Estudio de sostenibilidad ambiental de planes y programas

**ANEXO III.** Focos de emisión a la atmósfera

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El texto que se somete a consideración y Dictamen de este Consejo es el "Anteproyecto de Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental", consecuencia lógica de la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible, refrendada por el Consejo Andaluz de Medio Ambiente el 5 de junio de 2003, así como de las directivas de la Unión Europea y de la legislación básica del Estado.

El Anteproyecto de Ley pretende dar respuesta a las exigencias de la sostenibilidad en sus múltiples aspectos (humanos, ambientales, sociales, culturales, políticos, económicos o tecnológicos). Para ello parte de una concepción y un tratamiento integrado del actual concepto de desarrollo sostenible, en su dimensión ambiental, social y económica, intentando superar así las ineficiencias e insuficiencias de las actuales normas sectoriales que se ocupan parcialmente del problema.

En este sentido, lo primero que hemos de poner de manifiesto es que el Anteproyecto se ha tramitado con absoluto respeto al procedimiento legalmente previsto, resaltando el completo trámite de consultas e información pública que se ha llevado a cabo.

Este extremo es particularmente trascendente en una materia de tan alta sensibilidad social como es la relativa al medio ambiente, que exige un tratamiento y una gestión colectiva y participativa. Como veremos enseguida, el propio Anteproyecto parte de la convicción de que el medio ambiente solo podrá conservarse adecuadamente si sus valores son asumidos por toda la sociedad e incorporado a los comportamientos de la ciudadanía, no solo económicos sino también cotidianos.

Correspondiendo a ese respeto por el procedimiento previsto, tenemos que señalar también que la documentación aportada a este Consejo Económico y Social por la Consejería competente es completa, lo que ha facilitado nuestra tarea a la hora de emitir el Dictamen preceptivo.

No obstante, queremos hacer notar, dicho sea solo en términos generales y de aspiración razonada, que los plazos previstos en la Ley para que este Consejo se pronuncie sobre los proyectos normativos del Gobierno, las más de las veces son demasiados cortos e insuficientes, sobre todo cuando se trata de proyectos extensos y complejos como es este que se somete a nuestra consideración. Aunque lógicamente no resulte de la competencia de la Consejería de Medio Ambiente, queremos hacer esta observación para señalar la conveniencia de considerar una mayor ampliación de los plazos previstos, también en vía excepcionalísima, en determinados supuestos de especial complejidad.

Esta es una Ley muy compleja, con 180 Artículos, Disposiciones Transitorias y anexos que requiere un estudio detenido y dilatado.

Entrando ya más propiamente en el contenido del Dictamen, este Consejo valora positivamente y de manera muy favorable el propósito del legislador de producir un texto legislativo que permita establecer un marco normativo estable y adecuado, para desarrollar



nuevos instrumentos de protección ambiental con carácter de horizontalidad, permitiendo y proporcionando así la integración de la componente ambiental en todas las políticas de la Administración de la Junta de Andalucía y en todos los comportamientos sociales.

En este sentido, el Anteproyecto de Ley es acertado no obstante, alguno de los instrumentos jurídicos que crea, así como la oportunidad y extensión de alguna de las medidas que introduce, deberían ser objeto de revisión y de una mejor y mayor ponderación.

Acertada es también la filosofía que inspira el Anteproyecto de fomentar la acción concertada de los sectores público y privado en la consecución de los objetivos de sostenibilidad, así como la difusión de la información ambiental que permite una mayor participación social en las decisiones y el cuidado del medio ambiente. Todo ello en aras de conseguir una concienciación social más consolidada y una mayor responsabilidad colectiva e individual de toda la ciudadanía, que haga efectiva la solidaridad intergeneracional.

Como muestra de todo ello, debemos resaltar positivamente que el Título II del Anteproyecto después de haber enunciado en el Título I el objeto, fines y principios de la Ley se ocupa de regular y desarrollar, extensa y pormenorizadamente, el tratamiento de la información, la participación pública y la investigación, el desarrollo y la innovación en materia de medio ambiente.

Dedica el Anteproyecto 10 extensos Artículos a estas materias y, sin perjuicio de las observaciones que cabe hacer a los mismos, lo que ahora interesa resaltar es que estos preceptos que articulan los mecanismos de fomento de la conciencia ciudadana; el acceso a la información; la participación en las decisiones medioambientales; que hacen más transparente, participativo y democrático el comportamiento relativo al medio ambiente, ocupan la parte primera y más general del Anteproyecto. Es una materia que va a informar el articulado en su conjunto, constituyendo pilares básicos de toda la regulación normativa que hace la ley. De esta manera se da cumplimiento y se traspone, en términos generales, lo establecido en la Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero y en la 2003/35/CE, de 26 de mayo.

En términos más concretos, la futura Ley, como expresa su Artículo 1, tiene como objetivos, entre otros, *“completar, clarificar y actualizar el ordenamiento jurídico existente en materia de calidad ambiental, regulando un sistema de intervención que garantice la prevención, el control integrado de la contaminación e incentive el compromiso de los sectores productivos”*.

Y ello se hace mediante un sistema integrado que trae causa remota en la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación, y causa más próxima de la transposición a nuestro Derecho interno que de ella hace nuestra fundamental Ley 16/2002, de 1 de julio, del mismo nombre.

Con base en ella y en el marco de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de nuestra Comunidad y del Plan de Medio Ambiente 2004-2010, la nueva Ley establece los instrumentos jurídicos, sociales y económicos para la protección del medio ambiente.

De entre estos instrumentos resaltamos la ya conocida Autorización Ambiental Integrada (AAI) y la Autorización Ambiental Unificada (AAU). Se trata en ambos casos de autorizaciones administrativas, competencia de la Comunidad Autónoma, que se tramitan en procedimientos en los que se integran todos los informes y actuaciones de todas las Administraciones que deben intervenir en el proceso de concesión de una autorización ambiental, entre las que se incluye la evaluación de impacto ambiental.

Este proceso de integración, tanto en el procedimiento como en las políticas de la Administración Autónoma, es obligado y correcto. Sin embargo, la regulación que hace el Anteproyecto nos merece algunas observaciones.

En primer lugar, si bien la Autorización Ambiental Integrada resulta acabadamente regulada, ofreciendo en esencia pocas modificaciones a su actual régimen, no cabe decir lo mismo de la novedosa Autorización Ambiental Unificada; ésta, siguiendo el esquema integrador ya establecido por la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, extiende el modelo de la AAI, de autorizaciones, controles y revisiones a numerosísimas instalaciones y actividades que generan muy bajo impacto en el medio ambiente, sin demasiada discriminación cuantitativa ni cualitativa.

El problema no es baladí y existen precedentes que deberían tenerse en cuenta para no implantar una medida que tenga efectos negativos, no deseados por el legislador.

La implantación de la Autorización Ambiental Unificada tiene el efecto positivo de integrar en un mismo procedimiento los diferentes pronunciamientos de la administración ambiental, pero siempre que suponga simplificación, agilización y ahorro económico y administrativo. Pero, del modo y con la extensión que se ha previsto en el Anteproyecto, puede producir desproporcionadas distorsiones en los sectores productivos; sobretodo en lo relativo a las pequeñas y medianas empresas, que se van a ver obligadas a iniciar un complejo y costoso procedimiento administrativo de autorización ambiental de sus instalaciones y actividades, siendo así que sus impactos sobre el medio ambiente no son relevantes y sus estructuras económicas y financieras tampoco.

No se trata de que este Consejo proponga la libre e incontrolada agresión al medio ambiente por parte de la pequeña y mediana empresa. Como no puede ser de otra manera, estamos por la prevención y control de la contaminación; por el establecimiento de medidas de prevención, corrección, reparación y compensación de los impactos medioambientales; por la no externalización del daño ambiental; por la efectividad del principio "quien contamina, paga"; y otras medidas de protección. Lo que decimos es que la extensión de la Autorización Ambiental Unificada nos parece desproporcionada y desacertada en su generalización y sus efectos de control y prevención pueden conseguirse igualmente con un sistema más simple y sencillo, más cercano al régimen actual, sobre todo para empresas de reducida dimensión y de actividades poco contaminantes.

El propio Anteproyecto así lo establece también en su Artículo 46, nº 2, cuando dispone que para las actuaciones no sometidas a AAI o AAU "el procedimiento de resolución de

las autorizaciones de control de la contaminación ambiental se regirá por lo dispuesto en la normativa existente”.

De manera que lo que proponemos es que se gradúen mejor las actividades sometidas a estas autorizaciones de control de la contaminación, excluyendo muchas de las propuestas en el Anteproyecto como obligadas a la AAU por su escasa relevancia.

A este propósito, y a fin de evitar situaciones acontecidas en otras Comunidades que tienen instaurados procedimientos de prevención semejantes a los que se introducen en el presente Anteproyecto, consideramos que no se debe dejar a la improvisación la determinación del verdadero alcance de las medidas que se pretenden establecer.

Es necesario la evaluación y cuantificación de las instalaciones y actividades afectadas y su incidencia sobre el medio ambiente, así como la estimación de la capacidad de gestión de los procedimientos de autorización por parte de la administración, para remediar las situaciones de ilegalidad sobrevenidas en estas otras Comunidades y que han provocado una modificación del marco regulador de dichos procedimientos.

Es éste un escenario altamente perturbador para el sistema normativo, institucional, económico y social, que debe evitarse en Andalucía. Por ello proponemos una revisión de la extensión que se prevé para la AAU y una más precisa regulación del Derecho Transitorio que ordene mejor el régimen de acomodación del actual sistema al que establecerá la nueva Ley.

Para ello proponemos, al menos dos medidas:

- De una parte, una revisión profunda de las instalaciones y actividades sometidas a la AAU, reduciendo su ámbito y modificando lógicamente el Anexo de la Ley.
- De otra parte, una regulación más precisa del Derecho Transitorio, que concrete de manera amplia y flexible la incorporación de las actividades ya existentes al nuevo régimen de la Ley.

En el primer aspecto, proponemos que se revise a fondo el Anexo de la Ley, donde se relacionan las actividades e instalaciones sometidas a AAU, eliminando de este requisito de autorización a aquellas que por su reducida dimensión y por su escaso impacto en el medio ambiente, debían ser objeto de un procedimiento de autorización, control y prevención más simple.

Una solución sería que estuvieran sometidas al régimen actual ó a la Calificación Ambiental que es competencia de los Municipios y no a este complejo sistema de la AAU.

Y esto se propone no ya en consideración a los titulares de las actividades, sino en orden a su escaso impacto en el medio ambiente y en su trascendencia eminentemente municipal.

En el segundo aspecto, se ha dispuesto en las Disposiciones Transitorias que las actividades en funcionamiento que se han sometido a alguno de los mecanismos de protec-

ción ambiental, sólo deberán someterse a nueva autorización en caso de modificación en las circunstancias de las actividades de que se trate, y ésto parece correcto.

Sin embargo, en el supuesto de aquellas que no se hayan sometido a los mecanismos de protección ambiental previstos, se dispone que deberán solicitar la AAU.

Esto parece absolutamente inadecuado, ya que las causas por las que una actividad actualmente no se ha sometido a una autorización ambiental sólo pueden ser tres: bien que por su naturaleza no resulta obligada por su irrelevancia con el medio ambiente; bien porque la actividad sea anterior al Real Decreto Legislativo 1302/1986, de evaluación de protección ambiental y a los mecanismos de protección ambiental aprobados por la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental o bien porque se haya incumplido la ley y la actividad sea ilegal desde el punto de vista medioambiental.

En los dos primeros casos, no deberían exigirse la AAU sino esos sistemas alternativos que acabamos de proponer; en el tercero sí, pero con las sanciones correspondientes.

Por todo ello, creemos que debería reflexionarse sobre este extremo y, en todo caso, establecer un sistema amplio, flexible y poco costoso y complejo para comprobar la adecuación de estas actividades con los requerimientos medioambientales de la nueva legislación.

En este punto, debemos hacer algunas observaciones respecto a las concepciones sobre el modelo de "Administración" que va a gestionar el nuevo sistema integrado de la calidad ambiental.

Como viene reiterando este Consejo en anteriores Dictámenes, en las leyes que se someten a su consideración no se aprecia el que creemos obligado y necesario cambio del modelo de Administración actual.

Se sigue operando con un modelo de Administración, ya superado, de tutela, control y vigilancia del comportamiento de los administrados y administradas; una Administración de legalidad, que agota sus funciones cumpliendo y haciendo cumplir las leyes.

Sin embargo, en la actualidad, los cambios producidos en todos los órdenes sociales, obligan también a un cambio en el modelo de Administración que gestiona los intereses públicos y generales. Se ha evolucionado hacia una Administración de cooperación, eficacia, asesoramiento y colaboración con los administrados y administradas; se ha pasado a una mayor cogestión de los intereses generales con la indispensable participación de la ciudadanía y a un cambio en los esquemas de la función y comportamiento administrativos. Y si hay alguna materia en la que esto sea particularmente conveniente y necesario, es en la medioambiental. Sin embargo, a todo lo largo del texto del Anteproyecto, no se aprecia en absoluto este cambio de modelo. Se continúa en el camino de hacer recaer sobre los titulares de instalaciones y actividades con relevancia medio ambiental todo un conjunto de obligaciones y cargas, limitándose la Administración a controlar el efectivo cumplimiento de las mismas y, en otro caso, a sancionar.

Pensamos que debe producirse una modificación en las concepciones administrativas, especialmente ahora que se trabaja sobre una nueva Ley de la Administración de la Junta de Andalucía y que se están aprobando leyes que incorporan modelos y parámetros de modernidad a nuestro ordenamiento jurídico y, en definitiva, a nuestra Comunidad Autónoma.

Al hilo de estas afirmaciones, debemos hacer constar que el sistema que la nueva Ley pretende instaurar va a suponer una muy notable complejidad en la gestión por parte de la Administración, sin embargo, nada se dice en la Ley al respecto.

No parece que sea adecuado pretender la gestión del nuevo sistema con los actuales medios y procedimientos administrativos. Pensemos en la Calificación Ambiental, que el Artículo 41 y siguientes del Anteproyecto atribuye a los municipios; a ellos corresponde la tramitación y resolución del procedimiento de Calificación Ambiental, así como la vigilancia, control y ejercicio de la potestad sancionadora en este ámbito; y la Calificación Ambiental es un requisito indispensable para el otorgamiento de la licencia municipal relativa a las actividades señaladas en la Ley (Anexo 1). Lo único que se dice al respecto en la Ley es que el ejercicio efectivo de esta competencia podrá realizarse a través de mancomunidades y otras asociaciones locales (Artículo 43.2). Pero nada se dice de los medios que se pondrán a disposición de estas administraciones. Si fuese de otro modo, los Ayuntamientos podrían asumir el control medioambiental de las actividades de mediana incidencia que se desarrollen en su término municipal; agilizando y garantizando el funcionamiento del sistema.

Por ello, queremos llamar la atención sobre las enormes dificultades, por no decir imposibilidad, de llevar a cabo el conjunto de controles y procedimientos previstos en el Anteproyecto, si no es modificando los esquemas de comportamiento administrativo y proporcionando medios adecuados a la Administración, tanto autonómica como municipal, que les permita hacer frente al cambio de funciones que el Anteproyecto le atribuye.

Esta situación, que creemos no ha pasado inadvertida para el redactor del Anteproyecto, se pretende resolver de manera totalmente inadecuada. En efecto, en el texto que se propone, se diseña un modelo de procedimiento de autorización y control de la contaminación de naturaleza integral; es decir, un procedimiento único para cada autorización. Y quienes lo han diseñado han podido evaluar todos los hitos del procedimiento; sus aspectos formales y sustantivos; y han podido y debido, lógicamente, medir los tiempos en que cada fase del procedimiento debía producirse, atribuyendo efectos a cada uno de ellos, ya que se trata de un procedimiento reglado.

Pues bien, en este diseño del procedimiento ha habido libertad para determinar el tiempo total en el que debía producirse el acto administrativo de la autorización, después de efectuado los trámites necesarios. En los mismos términos, se han podido atribuir efectos suspensivos del cómputo de los plazos a distintas actuaciones o situaciones.

Después de todo esto y partiendo del principio de la gestión cooperativa y participativa del medio ambiente, el compromiso de la Administración debe ser correspondiente con el que se pide a los ciudadanos; y no parece que sea acertado establecer el silencio administrativo

negativo en el supuesto de que no se produzca la resolución expresa de una autorización ambiental, en los términos previstos en el Anteproyecto, por inactividad de la Administración.

Pensamos que la implicación de la Administración en el sistema, la responsabilidad y la diligencia con que debe actuar, le obliga a hacerlo en los términos temporales previstos por ella misma al redactar el presente Anteproyecto. No es equilibrado ni justo que se obligue al solicitante de una autorización ambiental a tantas cosas, a actuar con diligencia, a emplear recursos y tiempo en el cumplimiento de sus obligaciones, y un defectuoso comportamiento administrativo que no produce la resolución en el tiempo, fijado por ella misma, sea en su contra, es decir, suponga una denegación tácita de la solicitud presentada.

Piénsese que la Ley dispone no computar los plazos hasta que esté completa toda la documentación que el particular debe proporcionar a la Administración hasta la total satisfacción de esta.

En este sentido, creemos que debería modificarse esta disposición del Anteproyecto. Queremos hacer constar que en la otra Comunidad Autónoma donde también se ha creado un instrumento de prevención similar, se fija en siete meses el plazo máximo en el que la Administración autonómica debe concluir el procedimiento mediante una resolución expresa; en otro caso, el silencio se considera positivo.

No parece adecuado que en Andalucía, el periodo máximo de tiempo para el pronunciamiento administrativo sea tres meses mayor y, además, el silencio administrativo sea negativo. Creemos que debería reflexionarse sobre esto.

De una parte, los redactores del Anteproyecto son libres para diseñar el procedimiento unificado, también y principalmente, en sus términos temporales. Tanto su duración como los supuestos en los que se interrumpe el cómputo del plazo. Así, se garantiza que la Administración podrá actuar expresamente, a poca diligencia que tenga.

Pero si a pesar de esto, la Administración no actúa, no cabe sin más, atribuir efectos denegatorios a esa inactividad. No obstante, el Anteproyecto no parece que disponga *ope legis* el silencio administrativo negativo, sino que, si se lee detenidamente, el Artículo 33 establece que la resolución que ponga fin al procedimiento habrá de dictarse en el plazo máximo de 10 meses y que, en otro caso, *“los interesados podrán entender desestimada la solicitud presentada”*. Esto es, no dice que *“la solicitud presentada deberá entenderse desestimada”*, sino que *“los interesados podrán entenderla desestimada”*, por lo que cabe también otra posibilidad. Es una aplicación del artículo 43, de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de RJAP y PAC.

Por ello, proponemos una nueva redacción al Artículo 33 de la Ley que recoja una solución intermedia entre el respeto a los derechos individuales y colectivos y la obligación de la Administración a resolver los expedientes administrativos, corresponsabilizándose y cogestionándose así el medio ambiente. Dicha redacción quedaría del siguiente tenor:

***“1.1 La Consejería competente en materia de Medio Ambiente estará obligada a dictar y notificar la resolución que ponga fin al procedimiento en el plazo de 8 meses***

**desde la presentación de la solicitud. Transcurrido dicho plazo sin haberse notificado resolución expresa, los interesados podrán entender desestimada la solicitud presentada o bien instar a la Administración a dictar una resolución expresa y si ésta no se produjese en el plazo de dos meses, deberá entenderse estimada su solicitud.**

**1.2 Excepcionalmente y por razones justificadas, la Consejería competente en materia de Medio Ambiente podrá acordar la ampliación del plazo de ocho meses previsto en el apartado anterior a un máximo de diez meses, mediante resolución motivada que será notificada a los interesados.**

**1.3. En los supuestos en los que se aplique el silencio administrativo para poner fin al procedimiento, la Administración incurrirá en responsabilidad."**

En otro orden de cosas, hay dos aspectos del Anteproyecto que debemos resaltar como positivos y que están dentro de la filosofía de la nueva Ley. Nos referimos a los compromisos voluntarios para la mejora ambiental y a los incentivos económicos para lograr objetivos de mejora medioambiental.

Entre los primeros figuran los acuerdos voluntarios para la mejora ambiental que puedan suscribirse entre la Administración y los agentes económicos y sociales para mejorar los comportamientos medioambientales, el establecimiento de controles voluntarios y el establecimiento de distintivos de calidad que premian los esfuerzos por reducir los impactos medioambientales. Entre los segundos, los incentivos económicos de apoyo a la inversión y a las medidas horizontales que indirectamente facilitan la mejora gradual de la calidad del medio ambiente.

Este texto, que parece haber sido concebido como "norma-marco" debe merecer desde esa consideración una valoración muy positiva. No obstante ello, de ese mismo carácter integrador y omnicompreensivo de la materia ambiental, pueden aventurarse dos juicios generales:

1. Que se verá modificada con más frecuencia de la deseable.
2. Que seguramente no impedirá, como parece pretender, el dictado de abundantes normas específicas, con rango de Ley en algunos casos (pueden ser los de la contaminación atmosférica, lumínica, etc., así como los de los residuos) y en otros, lógicamente, de Decreto en el ámbito del desarrollo reglamentario.

En tal sentido un aspecto en el que el texto del Anteproyecto puede objetarse es en la excesiva remisión al desarrollo reglamentario de algunas materias que bien conviniera figurar en la Ley y cuya remisión del desarrollo posterior genera incertidumbres e inseguridad jurídica.

No obstante, también debe señalarse que el texto de la futura Ley es ya suficientemente extenso, 180 Artículos, lo que sin duda ha llevado a sus redactores a dejar el desarrollo de determinadas cuestiones para un momento posterior.

Lo que parece decisivo en este punto es que las materias remitidas al desarrollo reglamentario no sean sustantivas y que los reglamentos, después, sean respetuosos con la Ley.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### Artículo 1. “Objeto”

En el inciso final de este artículo se incluye una expresión que nos parece impropia, aunque se repite también en la Exposición de Motivos. Se dice que el objeto de la Ley lo constituyen un conjunto de medidas *“para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y obtener así un alto nivel de protección de medio ambiente”*. Sin embargo, las cosas son exactamente al revés: el objetivo de la Ley es *“obtener un alto nivel de protección del medio ambiente para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos”*.

Esta es una Ley especial sobre el medio ambiente y, solo después o al mismo tiempo, sobre la calidad de vida. Mucho más correcto es el siguiente Artículo 2 cuando habla de los fines, cuya Letra a) dice que uno de ellos es *“alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente en su conjunto para mejorar la calidad de vida”*.

Por otra parte, cuando la Ley dice que su propósito es *“incentivar el compromiso de los sectores productivos”* debería añadir **“y de la sociedad en su conjunto”**.

Como una observación formal y de estilo, recomendaríamos que el punto existente después de *“territorio”* y antes de *“Al mismo tiempo”* fuese un punto y aparte. Esto hará el precepto de más fácil lectura.

### Artículo 2. “Fines”

En este Artículo se incurre en errores en la articulación jurídica de la igualdad de género. Lo correcto es hacer como se hace en el Artículo 3, dedicado a enumerar los principios de la Ley, cuyo nº 2, de una forma especial y separada, reitera no sólo el principio de la igualdad de género sino que acertadamente ordena que *“tanto en la aplicación como en el desarrollo normativo previsto en la presente Ley, se atenderá a la consecución del objetivo de la igualdad por razón de género”*.

Y dispone más. Regula más concretamente que *“en las estadísticas, registro e información se adoptarán las medidas necesarias para que los datos figuren segregados por sexo”* y añade que en el desarrollo de la política ambiental de la Comunidad Autónoma se promoverá *“la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres de un modo transversal”*.

Letra b). Por eso creemos erróneo lo dispuesto en la Letra b) del Artículo 2, porque uno de los fines de la Ley no es propiamente *“garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso de la ciudadanía a la información”* así como a una *“mayor participación social”*.

La finalidad de la Ley, en todo caso, será garantizar el acceso de la ciudadanía (mujeres y hombres) a una información ambiental objetiva... así como una mayor participación social en la toma de decisiones medioambientales *“en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”*.



*Letra c).* Igual cabe decir de la siguiente Letra c) del mismo Artículo 2; en todo caso, la referencia a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres debe hacerse como inciso final del precepto pues afecta también a la concienciación ciudadana. De cualquier forma, ambas referencias son innecesarias pues ello obligaría a reproducirla a todo lo largo del articulado. Lo correcto, como se ha dicho, es incluirlo como un principio de obligada observancia y concretar su aplicación.

*Letra d).* En la Letra d) de este Artículo 2 se ha omitido la referencia a la **“innovación”** por lo que debe ser corregido.

### **Artículo 3. “Principios”**

*Letra m).* Existe un error que suponemos mecanográfico, debe decir **“la investigación, más desarrollo e innovación”**.

### **Artículo 5. “Definición”**

*Letra g).* Se incurre también aquí en un nuevo error sobre la **“innovación”**, que debe incluirse después de **“desarrollo”**.

### **Artículo 6. “Objetivos”**

*Letra c).* Parece distinguir entre **“ciudadanía”** y **“público en general”** lo que nos parece absolutamente inapropiado. Debe suprimirse, por tanto, esa referencia inexplicable **“al público en general”**; es suficiente con la **“ciudadanía”**. Igualmente, resulta innecesaria esta nueva referencia al **“principio de igualdad de oportunidades”**, no sólo por lo que se ha dicho sobre el Artículo 2, sino porque este propio Artículo 6 cuando en su nº 1 atribuye a la Administración la obligación de garantizar una información ambiental de calidad, preceptúa que esta debe ser **“sin sesgo de género”**. Esto resulta jurídicamente suficiente.

La referencia al **“empleo de las tecnologías de la información y la telecomunicación”**, debe ir precedida por una mención a los otros tipos de tecnologías y soportes. Por ello proponemos que se intercale: **“Difundir... por todos los sistemas a su alcance, particularmente mediante el empleo de las tecnologías...”**

Esta observación es válida también para el nº 3 de este Artículo.

**“3. En cumplimiento... información disponible sobre el medio ambiente, por todos los sistemas a su alcance, especialmente por medio...”**

*Letra d).* Se incurre en un inexplicable lenguaje sexista ya que habla de hechos que por su relevancia **“deben ser conocidos por los ciudadanos”** debe decir **“ciudadanía”**.

### **Artículo 7. “Derecho de acceso a la información”**

No queda clara la extensión del derecho a acceder a la información que obra en po-

der de las Administraciones Públicas ya que añade “o de otras entidades o empresas en su nombre”.

No sabemos cuáles sean estas “entidades o empresas en su nombre”, por lo que debe precisarse más pues, aún cuando el Artículo 4 aclara que el cumplimiento de esta Ley respetará la legislación vigente en materia de secreto industrial y comercial, no deben olvidarse otros principios como el derecho a la intimidad, la confidencialidad de datos, etc. que también deben respetarse.

#### **Artículo 8. “Informe sobre el estado del medio ambiente”**

El último párrafo no debe llevar el nº 3, sino que es parte del nº 2 al cual viene a precisar.

#### **Artículo 9. “Red de Información Ambiental de Andalucía”**

El nº 2 de este Artículo es innecesario y carece de valor jurídico alguno, por lo que debe suprimirse. Decir que los registros y bases de datos que “deban ser creados podrán formar parte de la Red de Información Ambiental” es algo inocuo, impropio de una ley.

### **CAPÍTULO II. PARTICIPACIÓN EN LAS DECISIONES MEDIOAMBIENTALES**

Se recomienda que este Capítulo, dedicado a la participación en las decisiones medioambientales, sea objeto de una revisión sistemática que ordene el texto de forma jurídicamente adecuada. Regula una materia muy importante que es uno de los pilares de la nueva Ley.

#### **Artículo 10. “Objetivo”**

De nuevo lenguaje sexista. No es “conciencia de los ciudadanos” sino que debe decir “conciencia ciudadana”.

#### **Artículo 11. “Ámbito”**

El nº 1 de este Artículo debe sustituir “participación de la ciudadanía” por “participación ciudadana”. Es menos reiterativo con el término.

**Por otra parte debe cambiarse el orden de la oración para hacerla más correcta. Debe decir: “la autoridad pública facilitará la información necesaria para la efectiva participación ciudadana en las decisiones relativas a las actividades específicas, planes, programas y políticas sobre el medio ambiente, a fin de favorecer la responsabilidad y transparencia del proceso decisorio”.**

También el nº 2 de este Artículo está desordenado e incurre en lenguaje sexista. La mención en el proceso de toma de decisiones debe ir al final del precepto. Por otra parte no debe referirse sólo a los ciudadanos sino a la “ciudadanía”.

### **Artículo 13. “Garantía”**

Este Artículo no debe subdividirse en dos números pues sus dos párrafos se complementan y hablan de la misma cosa.

Por otra parte en el último habría que añadir recursos tanto administrativos como judiciales *“que en cada caso procedan”*.

### **Artículo 15. “Objetivos”**

Existe una errata en el primer párrafo pues repite *“de la Administración”*. Debería añadirse una letra más, la f) que hiciera referencia a las actividades dirigidas a la educación y concienciación ambiental.

### **Artículo 20. “Definiciones”**

*Letra b).* En la definición de la AAI falta la expresión *“todas las autorizaciones”*. De otro modo, el precepto carece de sentido.

*“... En dicha resolución se integrarán, junto con los procedimientos, decisiones y autorizaciones previstas en la Ley 16/2002... **todas las autorizaciones** que le corresponda otorgar a la Consejería competente...”*

*Letra k).* Resulta fundamental para la correcta aplicación y cumplimiento de los preceptos que se establecen en materia de prevención, la concreción del concepto de **“modificación sustancial”**.

*Letra o).* En la definición de *“titular o promotor”* no debe decirse *“que explote o posea alguna de las actividades...”*. Las actividades no se poseen, se *“desarrollan”* o se es *“titular”* de las mismas.

### **Artículo 21 y siguientes. “Ámbito de aplicación”**

### **Artículo 28 y siguientes. “Ámbito de aplicación”**

Sobre la “Autorización Ambiental Integrada” es preciso indicar que no se contempla en la regulación efectuada sobre dicha autorización la posibilidad de revocación de la misma por parte de la administración, aspecto cuya regulación es especialmente relevante.

En cuanto a la regulación sobre la “Autorización Ambiental Unificada”, procede la misma alegación ya que tampoco se contempla la posibilidad de revocación frente al incumplimiento de las condiciones impuestas por parte del titular de la misma.

De todas formas, esta revocación va implícita en el Artículo, aunque por la trascendencia de la misma debería decirlo expresamente, pues no se contempla ni como sanción.

## Artículo 25. "Procedimiento"

**Apartados nº 2 y 3.** Este artículo dispone que en los supuestos de la AAI, "cuando corresponda" se deberá presentar el Estudio de Impacto Ambiental, dejando la posibilidad de que haya supuestos en los que "no corresponda", es decir, en los que esto no sea así.

También el nº 3 plantea la posibilidad de que el Estudio de Impacto Ambiental acompañe "en su caso" a la solicitud de AAI, permitiendo también la posibilidad de que dicho estudio no deba acompañarse a la misma.

Sin embargo, todo esto está en contradicción con el Artículo 17,2 en el que se dice expresamente que "todos los instrumentos señalados en el apartado anterior, contendrán la evaluación de impacto ambiental de la actuación en cuestión". Entre estos instrumentos está lógicamente, la AAI, por lo que el Estudio de Impacto Ambiental parece necesario en todos los casos.

**Apartado nº 6.** En este precepto se plantea la posibilidad de que el órgano ambiental determine la necesidad de un nuevo trámite de información pública en un procedimiento en cuyo ámbito se ha realizado. Esta posibilidad nos parece excesiva.

En primer lugar, porque no está tasada; Se deja a la absoluta discrecionalidad del órgano ambiental y eso genera grave inseguridad jurídica. En segundo lugar, porque con el trámite de información pública ya se garantiza la participación ciudadana en el procedimiento y se conoce el parecer de los comparecientes. La Administración sólo tiene que tenerlo presente a la hora de decidir. Y en tercer lugar, porque un mero trámite de información pública supone una excesiva complicación y dilación en el procedimiento, totalmente desmedida y desproporcionada en relación al fin que pretende conseguirse.

Debe tenerse en cuenta que al igual que sucede con los requerimientos culturales, que también implican complejidad para los procesos productivos, la materia medio ambiental no debe imponer excesivas complejidades, materiales ni temporales, si no quiere ser considerada "odiosa" para el sistema productivo, como también, en otro tiempo, fueron los impuestos.

Ha de extremarse el cuidado para que los procedimientos de prevención y control de la contaminación sean efectivos, pero también, al mismo tiempo, lo menos gravoso posible para la ciudadanía.

## Artículo 32. "Procedimiento"

En este Artículo se relacionan los documentos que deben acompañar a la solicitud de autorización de AAU. Deberían separarse ya que son, al menos, de 4 clases y esto haría el precepto de más fácil lectura

### **Artículo 33. “Resolución”**

En este Artículo se establece el silencio administrativo negativo para los supuestos en que la resolución no se hubiese producido en el plazo de 10 meses. No estando conforme con dicha disposición se propone una nueva redacción:

***“1.1. La Consejería competente en materia de Medio Ambiente estará obligada a dictar y notificar la resolución que ponga fin al procedimiento en el plazo de 8 meses desde la presentación de la solicitud. Transcurrido dicho plazo sin haberse notificado resolución expresa, los interesados podrán entender desestimada la solicitud presentada o bien instar a la Administración a dictar una resolución expresa y si ésta no se produjese en el plazo de dos meses, deberá entenderse estimada su solicitud.*”**

***1.2. Excepcionalmente y por razones justificadas, la Consejería competente en materia de Medio Ambiente podrá acordar la ampliación del plazo de ocho meses previsto en el apartado anterior a un máximo de diez meses, mediante resolución motivada que será notificada a los interesados.*”**

***1.3. En los supuestos en los que se aplique el silencio administrativo para poner fin al procedimiento, la Administración incurrirá en responsabilidad.”***

Para la justificación de esta enmienda nos remitimos a cuanto se ha dicho en las Observaciones generales.

### **Artículo 34. “Revisión de la autorización”**

***Apartado nº 1.*** Consideramos que la redacción dada a este artículo resulta ambigua y vaga en la determinación de las circunstancias que justifican la revisión de oficio o a instancia de parte de la autorización, lo cual genera una inseguridad jurídica que debería ser subsanada con una redacción más precisa y concreta, sobre la determinación de las circunstancias que justificarían la revisión de oficio.

### **Artículo 41 y siguientes. “Ámbito de aplicación”**

Se establecen en estos Artículos las competencias municipales respecto de la Calificación Ambiental. Ya hemos advertido que estamos a favor de una mayor implicación de los ayuntamientos en la prevención y control del impacto medioambiental de las actividades e instalaciones de su término municipal. No solo en la calificación ambiental sino, como se verá, también en temas de contaminación y vertidos.

Pero para ello es necesario que en la propia Ley se prevean los medios adicionales que se van a poner en disposición de los municipios para hacer frente a estas nuevas funciones y responsabilidades. De otra manera la gestión de este sistema será imposible y se producirá una situación caótica y gravemente perjudicial en todos los ámbitos.

### **Artículo 53 y siguientes. “Definiciones”**

Dado que el Ministerio de Medio Ambiente está ultimando un Proyecto de Ley sobre emisiones a la atmósfera que establecerá un régimen de autorizaciones, estimamos que en estos momentos no tendría mucho sentido establecer esta nueva autorización a nivel andaluz mediante el establecimiento de un nuevo procedimiento que tendría que adecuarse al que establezca la Ley básica. Por ello, dada la situación en la que se encuentran ambos proyectos normativos, se podría postergar el establecimiento de esta autorización a fin de acoplar los procedimientos de autorización.

Asimismo, apreciamos que se han establecido unos umbrales muy bajos por la emisión de determinadas sustancias, lo que va a suponer que prácticamente la totalidad de las instalaciones estén sometidas a este nuevo régimen de autorización y control.

### **Artículo 55. “Actividades Potencialmente Contaminadoras de la Atmósfera”**

En el Apartado 2 de este artículo se contempla la creación de un registro específico para las Actividades Potencialmente Contaminadoras de la Atmósfera pero no se especifica nada más; ni siquiera de qué Administración va a depender ni como va a regularse.

### **Artículo 68 y siguientes. “Ámbito de aplicación”**

Compartiendo la mayor sensibilidad actual en relación a la contaminación acústica, estimamos que nos encontramos ante un Anteproyecto de Ley en el que no han sido debidamente valoradas todas las situaciones fácticas y jurídicas preexistentes a la norma, ni todos los derechos e intereses legítimos que quedan afectados, ni la viabilidad técnica y económica que puede derivarse, produciendo unas consecuencias no previstas (y estimamos que no perseguidas por el legislador del proyecto), pero que traería como resultado un casi imposible cumplimiento por las empresas ya instaladas y existentes.

Ante el marco normativo en materia de protección contra la contaminación acústica, al tratarse fundamentalmente de transposición de normativa comunitaria, nos encontramos con una reciente Ley estatal dictada al amparo de Bases y Coordinación de la Sanidad y del Medio Ambiente (Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido), que, según reconoce expresamente en su Exposición de Motivos (punto III), traspone la Directiva Comunitaria sobre Ruido Ambiental (2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002), acogiendo, sintéticamente, las siguientes finalidades:

1. Determinar la exposición al ruido ambiental mediante la elaboración de mapas de ruido según metodología común.
2. Ofrecer a la población información sobre el ruido ambiental y sus efectos.
3. Adoptar planes de acción sobre los resultados, a efectos de prevenir y reducir el ruido ambiental.

Con estos propósitos se pretende la elaboración de mapas de ruido y planes de acción, con recopilación de la información obtenida, así como proporcionar las bases para desarrollar y completar el conjunto de medidas comunitarias existentes y el desarrollo de medidas adicionales a corto, medio y largo plazo. En ella se indica expresamente, que los datos sobre los niveles de ruido ambiental se deben recabar, cotejar y comunicar con arreglo a criterios comparables entre los Estados y que se deben establecer métodos comunes de evaluación del ruido ambiental, así como una definición de los valores límite en función de indicadores armonizados para calcular los niveles de ruido.

Con independencia de ello, la propia Ley reconoce más adelante un alcance y objetivo más ambicioso que la mera trasposición, tratando de ofrecer una mayor cohesión normativa, evitando la dispersión y promoviendo, a través de una adecuada distribución de competencias administrativas, la mejora de la calidad acústica de nuestro entorno.

Se deduce con claridad, y es coherente con su finalidad, que el espíritu de la Ley tiene vocación de futuro, por lo que es preciso alcanzar conclusiones, métodos y medidas armonizadas, para lo que es necesario primero recavar y evaluar armonizadamente datos de campo.

Coherente con todo ello, cada vez que la Ley se refiere a emisores preexistentes, los diferencia, y se cuida expresamente de indicar que la referencia a la adecuación se exigirá siempre que sea viable técnica y económicamente (Cfr. Exposición de Motivos. Punto VI, b) El marco normativo en materia de prevención acústica se encuentra en una situación embrionaria (“iure condendo”), por lo que resulta preciso ser cauteloso en relación a las medidas a implementar y el alcance práctico de éstas, con valoración de todas las materias, derechos e intereses que puedan verse afectados, evitando, en este momento, la fijación de parámetros rígidos. Por tanto, resulta conveniente vincular la implementación de planes, medidas y objetivos de calidad acústica, a la viabilidad técnica y económica, teniendo siempre en cuenta el principio de proporcionalidad económica.

Consideramos más razonable y de mayor justicia (salvo casos de extrema gravedad por afección sonora), la puesta en marcha de un nivel de exigencia de calidad ambiental progresivo, mediante planificación, de tal suerte que se contemplen diferentes supuestos en relación al grado de exigencia de cumplimiento de medidas de calidad acústica, de manera que, escalonadamente, la mayor exigencia recaiga sobre edificaciones de nueva planta, y en menor medida a las más antiguas, con atención a sus características y estado.

Resulta fundamental, en aras a preservar el principio de no discriminación, atender a la realidad fáctica en materia de fijación medidas para el cumplimiento de objetivos de calidad acústica. Es decir, considerar la realidad de cada actividad concreta, así como la emisión real de ruido y sus focos, diferenciando cada espacio de la actividad (no es igual una sala de máquinas que de venta, por ejemplo), con lo que la norma resultaría más eficaz.

## **Artículo 80. “Definiciones”**

En este punto se podría introducir la definición del concepto de vertidos por alivia-

deros o los vertidos provocados por causa mayor. Por ello, se solicita que se incluya la siguiente definición:

***“No se consideraran dentro del concepto de contaminación anteriormente definida, los supuestos en los cuales se produzcan vertidos ocasionales de las redes públicas municipales, siempre que los mismos tengan su origen en causas de fuerza mayor, lluvias torrenciales, tormentas, accidentes o siniestro grave en la red, y/o siempre y cuando los mismos sirvan para evitar males mayores motivados por dichas circunstancias”.***

#### **Artículo 82. “Competencias”**

**Apartado nº 2.** En este Artículo se atribuyen a los Ayuntamientos un conjunto de funciones en materia de calidad del Medio Hídrico; en concreto respecto de los vertidos. Sin embargo, además de lo que se ha dicho ya respecto de las competencias municipales, la experiencia existente en esta materia revela que la atribución de competencias a la Administración Local referidas a la elaboración de planes de saneamiento y control de vertidos a colectores no resulta idónea ya que la unidad de planificación en esta materia parece que debe ser la Comunidad o la Provincia, acometiéndola estas desde la perspectiva de cuenca. Es desde esa planificación desde donde deben fijarse los objetivos y las medidas a adoptar en cada Municipio o conjunto de Municipios para el saneamiento y depuración de las aguas residuales.

#### **Artículo 86. “Autorización de vertidos”**

Se dice en el nº 6 de este Artículo que las autorizaciones de vertidos deberán resolverse en el plazo que reglamentariamente se determine, transcurrido el cual “los interesados podrán entender desestimada su solicitud”.

De nuevo el silencio administrativo negativo. Nos remitiremos a cuanto se ha dicho, que en este supuesto resulta más de aplicación, “toda vez que el Anteproyecto ni siquiera fija el plazo en el que la Administración debe resolver”; lo deja a la determinación del Reglamento, lo que nos parece doblemente grave. La Ley, como mínimo, debería fijar ya el plazo en el que la Administración debería actuar.

#### **Artículo 89. “Obligaciones de los titulares de las autorizaciones de vertido”**

Se ha omitido la Letra c) verdadera, que se ha incluido en la Letra b) sin separar. Debe comenzar por: ***“c) Realizar una declaración anual de vertido cuyo contenido se determinará reglamentariamente”.***

Por lo tanto deben corregirse las otras letras.

#### **Artículo 98. “Tratamiento de residuos”**

**Apartado nº 5.** Se solicita la modificación de este Artículo en el sentido del texto que presentamos:



***“Los residuos peligrosos, que se gestionen en Andalucía susceptibles de valorización, para los que existan técnicas de tratamientos y capacidad disponible en nuestra Comunidad, no podrán ser depositados en vertedero.”***

Esta modificación evitaría la obligación de tener que enviar residuos a valorizar forzadamente fuera de la Comunidad, cuando no existieran tratamientos o capacidades disponibles en las instalaciones en funcionamiento en nuestra Andalucía.

Con la redacción que se ofrece no se alteraría la potestad de decisión de la Consejería de Medio Ambiente ya que, según el Punto 6 de este Artículo, la eliminación en vertedero sería objeto de autorización previa por la autoridad competente y además, el punto 3, se obliga a someter a autorización expresa para el traslado de residuos peligrosos fuera de Andalucía.

**Apartado nº 6.** Se considera necesario la modificación de la palabra “podrá” por la de “deberá”.

#### **Artículo 112. “Promoción”**

**Apartado nº 2, Letra a).** En este precepto se regulan los acuerdos entre agentes económicos y la Consejería para disminuir la contaminación por debajo de los límites legales. Se propone que no se limite a los agentes económicos sino que se extienda también a los agentes sociales, pudiendo el acuerdo ser bilateral o multilateral.

***“Acuerdos celebrados entre los agentes económicos y/o sociales y la Consejería...”***

#### **Artículo 113. “Objetivo y Alcance”**

Se propone añadir un tercer párrafo al presente Artículo del siguiente tenor literal:

***“3. Por parte de la empresa se informará a la representación legal de los trabajadores sobre el objeto y contenido de los acuerdos voluntarios, con carácter previo a la celebración de los mismos”.***

#### **Artículo 117. “Distintivo de calidad ambiental de la Administración de la Junta de Andalucía”**

Este Artículo crea el Distintivo de Calidad Ambiental otorgado por la Consejería, sin embargo, a su regulación cabe objetar dos cosas:

1. Que lo limita a empresas que tengan su “domicilio social” en la Comunidad Autónoma, lo que puede dar lugar a situaciones de desigualdad entre empresas que tengan un mismo comportamiento en nuestra Comunidad y reciban un tratamiento diferente.
2. Que se incluya la posibilidad de que la obtención de un certificado ISO 14001 o EMAS signifique la obtención del Distintivo de Calidad Ambiental de la Junta de Andalucía, previa solicitud del interesado.

## **Artículo 131 y siguientes. “Entidades Colaboradoras de la Consejería competente en materia de Medio Ambiente”**

En cuanto a la referencia que el Artículo 131 hace a las Entidades Colaboradoras de la Consejería competente en materia de medio ambiente, se echa en falta la incorporación de los requisitos que tendrán que cumplir las entidades colaboradoras para ser acreditadas y autorizadas por la Consejería para actuar como entidades colaboradoras.

## **Artículo 134. “Infracciones muy graves”**

Dentro de la Sección 1ª del Capítulo III, “Infracciones y Sanciones en materia de autorización ambiental integrada y autorización ambiental unificada”, en el Art. 134 “Infracciones administrativas muy graves”, el punto c) hace referencia a las medidas provisionales previstas en el Artículo 173, no obstante, existe un error puesto que el artículo que regula las medidas provisionales es el Artículo 174.

## **DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA**

Esta Disposición referida a las actividades en funcionamiento a la entrada en vigor de la Ley ya ha sido comentada en las Observaciones generales. Pensamos:

- De una parte, que deberían distinguirse entre aquellas que por su relevancia debieran someterse a la AAU, que serían los menos, y aquellas otras que por su escaso relieve estarían en el supuesto del artículo 46, 2; es decir, sometidas a la normativa vigente o, en otro caso, a la Calificación Ambiental.
- De otra parte, que el plazo para la adaptación al nuevo régimen fuese lo más dilatado posible para no producir cambios bruscos en la legislación ni colapso en el funcionamiento administrativo.

## **DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA**

En el caso de que los vertidos existentes a regularizar se encuentren en alguna de las cuencas o subcuencas de reciente cambio en su titularidad (desde las confederaciones hidrográficas a la Consejería de Medio Ambiente), debe otorgarse un mayor plazo de regularización que para el resto, dado que dichos vertidos no se encontraban afectados por los anteriores plazos de adaptación previstos en la Ley 7/94.

## **DISPOSICIONES DEROGATORIAS**

En la Disposición Derogatoria no se hace mención al Decreto 292/1995 de 12 de diciembre, que queda modificado en parte de su articulado por éste Anteproyecto de Ley. Así en el Artículo 1 del citado Decreto es el desarrollo y ejecución de la Ley 7/1994 de 18 de mayo, derogada expresamente en la Disposición Derogatoria Primera a).

El Artículo segundo denominado “Ámbito”, se refiere a la citada Ley derogada, y a otros artículos hacen referencia a la Ley derogada, como son el 7, 25 y 28. En algunos Artículos como el 25, donde se expresa el silencio positivo en la declaración de impacto ambiental, es totalmente contrario al contenido del Anteproyecto de Ley, en su Artículo 32. 2.

## ANEXO I

### **Punto 7. Proyectos de infraestructura**

#### **Apartado 12): Caminos rurales o forestales.**

Consideramos que el sometimiento de caminos rurales o forestales a AAU debe estar condicionado por:

- La pendiente del terreno.
- La longitud del camino.
- La anchura del camino. Las características constructivas del camino (pendiente longitudinal, presencia de obras de fábrica, empleo de materiales de préstamo, presencia de cunetas de drenaje, empleo de asfaltos para la capa de rodadura, etc.).
- La vegetación presente en los terrenos que atravesará el camino.
- Distinción entre si la infraestructura es realmente un camino o simplemente un carril o vía de servicio para una finca privada sin afectar a predios vecinos.

Esta solicitud tienen su razón en que no tiene sentido, por ejemplo, someter a AAU un carril de cuatro metros de anchura, sin cunetas, sin obras de fábrica, sin asfaltado, con pendiente suave y corta longitud (ejemplo: un carril de 100 metros para acceder a una finca o como propia vía de servicio para la correcta gestión y mantenimiento de una explotación).

Asimismo, qué sentido tendría someter al procedimiento largo y tedioso de AAU a un carril de las mismas características anteriores que atravesase un olivar, un terreno de labor o un erial.

Por tanto, sería oportuna la distinción entre caminos y carriles o vías de servicio, y tenga en cuenta la naturaleza de los mismos, para la gestión de una finca, y que por tanto no generalice tanto en este tipo de infraestructuras tan importantes para el desarrollo, gestión y mantenimiento de las explotaciones agrarias.

### **Punto 9. Agricultura, Silvicultura y Acuicultura.**

**Apartado 1).** Se propone el siguiente texto: “Primeras repoblaciones forestales cuando entrañen riesgos graves de transformaciones ecológicas negativas a criterio del ór-

gano ambiental. (Decreto 292/1995, de 12 de diciembre). Incluir definición de primera repoblación forestal.”

**Apartado 5).** Se propone el siguiente texto:” Proyectos para destinar terrenos incul-tos o áreas seminaturales a la explotación agrícola intensiva cuando aquellas superen las 5 hectáreas o 10 hectáreas con pendiente media igual o superior al 15%. (Decreto 153/1996, de 30 de abril).”

**Punto 10. Industrias Agroalimentarias y Explotaciones ganaderas.**

**Apartado 9).** Que previa consulta a la Consejería de Agricultura y Pesca se aumente el número de plazas para que la instalación ganadera sea sometida al procedimiento de AAU.

**Apartados 13), 14), 15) y 17).** Que para el sometimiento a la AAU, se mantengan los condicionantes establecidos en la Ley 6/2001, de 8 de mayo, en cuanto a que estas instala-ciones se encuentren fuera de polígonos industriales, a menos de 500 metros de zonas residenciales y que ocupen superficies de, al menos, 1 hectárea.

**Apartado 18).** Que se incorpore a esta Ley para el sometimiento al procedimiento de AAU, el condicionado establecido en la Ley 6/2001, de 8 de mayo, es decir, una capacidad de tratamiento de materia prima superior a las 300 toneladas diarias.

Asimismo, el CES de Andalucía, considera necesario señalar que el listado de las activi-dades sujetas a la AAU debiera ser revisada, de forma que se excluyan de la misma las que no respondieran a criterios de legislación básica.

## ANEXO III

Consideramos que las cuantías de emisiones contaminantes para el Grupo A reco-gidas en el Anexo III, deben ser modificadas, de forma que las cuantías de partida sean superiores a las previstas en el borrador de Ley.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas Proyecto de Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

Sevilla, 10 de febrero de 2006

LA SECRETARIA GENERAL DEL CES DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº

EL VICEPRESIDENTE 1º DEL CES DE ANDALUCÍA

Fdo.: Juan Salas Tornero





**DICTAMEN 5/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE REGULA LA INVESTIGACIÓN EN ANDALUCÍA MEDIANTE EL USO DE TÉCNICAS DE REPROGRAMACIÓN CELULAR DE CÉLULAS SOMÁTICAS HUMANAS PARA SU TRANSFORMACIÓN EN CÉLULAS TRONCALES PLURIPOTENCIALES, CON FINALIDAD EXCLUSIVAMENTE TERAPÉUTICA**

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
30 de marzo de 2006*

**ÍNDICE**

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**





## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Ley que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 8 de Marzo de 2006 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Excm. Sra. Consejera de Salud de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regula la investigación en Andalucía mediante el uso de técnicas de reprogramación celular, de células somáticas humanas para su transformación en células troncales pluripotenciales, con finalidad exclusivamente terapéutica.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, en la misma fecha de entrada, a la Comisión de Trabajo de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación de esta Institución.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley por la que se regula la investigación en Andalucía mediante el uso de técnicas de reprogramación celular de células somáticas humanas para su transformación en células troncales pluripotenciales, con finalidad exclusivamente terapéutica consta de ocho artículos, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Asimismo, viene precedida de una Exposición de Motivos, desglosada en tres Apartados, donde se exponen los objetivos y finalidad de la promulgación de la norma.

El Anteproyecto se encuentra estructurado de la siguiente forma:

### ARTÍCULO 1. “OBJETO”

Establece el objeto y contenido del Anteproyecto, así como la creación del Comité de Investigación de Reprogramación Celular.

### ARTÍCULO 2. “DEFINICIONES”

Se detallan siete definiciones esenciales para el desarrollo de la norma.

- a) Célula somática.
- b) Células troncales pluripotenciales.
- c) Fecundación.
- d) Reprogramación nuclear.
- e) Transferencia Nuclear.
- f) Zigoto.
- g) Preembrión somático o embrión preimplantatorio.

### ARTÍCULO 3. “AUTORIZACIÓN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN”

Consta de cuatro apartados que lo desarrolla, relativos a la técnica, a quien autoriza, a la exclusividad de la autorización para cada proyecto, y a informes preceptivos.

### ARTÍCULO 4. “PROHIBICIÓN PARA USO REPRODUCTIVO”

Prohibición de investigación con fines reproductivos y establece la obligatoriedad de destrucción en un plazo establecido del preembrión.

## **ARTÍCULO 5. "DONACIÓN"**

Consta de cuatro apartados que lo desarrolla, referentes a la necesidad de donación, al anonimato de las mismas, a las condiciones de los donantes y al carácter de las donaciones.

## **ARTÍCULO 6. "CONSENTIMIENTO INFORMADO DE LOS DONANTES"**

Determina en sus dos apartados la obligatoriedad y forma de dar la información y el consentimiento.

## **ARTÍCULO 7. "CENTROS DE INVESTIGACIÓN"**

Establece la necesidad de contar con autorización previa los centros de investigación por los órganos competentes y establece los procedimientos de acreditación.

## **ARTÍCULO 8. "COMITÉ DE INVESTIGACIÓN DE REPROGRAMACIÓN CELULAR"**

Determina en sus tres apartados la creación, funciones, organización y composición del mismo.

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

*Primera.* Donación de óvulos ya existentes

*Segunda.* Cesión a la investigación de óvulos pertenecientes a mujeres fallecidas o no localizables

## **DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

*Única.* Derogación normativa

## **DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.* Habilitación reglamentaria

*Segunda.* Entrada en vigor

### III. OBSERVACIONES GENERALES

Como ante cualquier proyecto normativo remitido a consulta a este Órgano, nos corresponde valorar su oportunidad socioeconómica y su impacto positivo o negativo en el conjunto de la sociedad andaluza. En esta ocasión, el Anteproyecto de Ley objeto de este Dictamen aborda cuestiones importantes que de alguna manera sobrepasan la esfera de lo económico y social y tiene un componente ético y jurídico que, al margen de cualquier polémica, precisa un análisis más detenido de sus contenidos.

A esto se une la dificultad añadida que supone el carácter eminentemente técnico de la norma, incluyendo una serie de definiciones conceptuales que requieren mucha claridad y concreción para evitar interpretaciones erróneas que pueden desvirtuar el análisis correcto de sus contenidos.

En este sentido, queremos valorar y agradecer la disposición y contribución de la Consejería de Salud a este debate, no solo aportando un amplio expediente, sino mediante la comparecencia ante la Comisión de Trabajo de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación de este Órgano del Secretario General de Calidad y Modernización de la referida Consejería, Sr. Rocha, para exponer los contenidos del Anteproyecto y aclarar todas aquellas cuestiones que le fueron planteadas por los Consejeros y Consejeras, lo que sin duda ha contribuido notablemente a la realización de este Dictamen.

En líneas generales, la valoración que nos merece este Anteproyecto de Ley es positiva, tanto desde la perspectiva del interés económico, como desde el interés social. Nos parece importante la apuesta que se hace por avanzar en el campo de la investigación sanitaria como un elemento de futuro para la innovación, el progreso y el desarrollo tecnológico de nuestra Comunidad, a la vez que nos situamos en la vanguardia de unas líneas de investigación que suponen una esperanza en cuanto a expectativas de salud para un gran número de personas, dada la importancia que este tipo de investigaciones científicas tiene en el futuro desarrollo de nuevas terapias para muchas enfermedades.

Esta apuesta firme por avanzar en el campo de la terapia celular y la medicina regenerativa, además de novedoso en el ámbito del conocimiento científico, supone mantener la iniciativa y seguir siendo la referencia no sólo en el ámbito del Estado Español, sino también en el de la Unión Europea y permite, por otra parte, aprovechar y rentabilizar la infraestructura técnica y de laboratorio que se ha venido configurando en los últimos años en nuestra Comunidad Autónoma.

Al mismo tiempo, tiene que servir para algo que se demanda continuamente desde los agentes económicos y sociales y desde el conjunto de la sociedad, como es nuestro mayor dimensionamiento en I+D+i, la apuesta por el avance y desarrollo científico-técnico de nuestra región. El hecho de que investigadores de prestigio vengan a trabajar con sus proyectos a Andalucía va a servir de motor, de impulso, incluso de arrastre, para que se localicen inversiones en un sector que genera un enorme valor añadido, como es la innovación y la investigación. Todo ello va a contribuir sin duda, al desarrollo tecnológico de nuestra sociedad.

Valoramos también como un elemento positivo la oportunidad de la norma, ya que consideramos que esta Ley era necesaria. La historia demuestra que los avances científicos siempre van por delante del marco jurídico. Y en este caso concreto, el marco jurídico mundial, el derecho comparado, es de escaso valor referencial. El análisis del panorama mundial en cuanto al ordenamiento jurídico equiparable a esta norma, nos muestra que aquellos países que se han apresurado a legislar sobre estos temas han sido absolutamente restrictivos, mientras que donde se ha tenido más cautela, se perfilan matices y se delimitan actuaciones permitidas y otras que son prohibidas con rotundidad, como es el caso de la norma que nos ocupa.

Y eso es así, porque los avances científicos en esta materia se producen con enorme celeridad y permite a la comunidad científica centrar y definir con más claridad los objetivos, ajustándolos a criterios compatibles con los valores éticos y el respeto de los derechos individuales y colectivos de los individuos y de la sociedad en su conjunto.

En este sentido, la Ley era necesaria porque responde a una doble demanda: por un lado, por la sociedad científica, que precisaba un marco adecuado que diera seguridad jurídica a sus actuaciones y permitiera la realización de estos estudios y, por otro, por los propios ciudadanos y ciudadanas que quieren que se conviertan en realidad las enormes expectativas generadas por la investigación con células madres y poder encontrar tratamientos efectivos para numerosas enfermedades que hoy en día todavía son incurables.

Queremos resaltar también, en esa idea de ir perfilando nítidamente el sentido en el que se quiere y se puede avanzar en el campo de la investigación biomédica, que este Anteproyecto de Ley, además de definir con claridad su finalidad y sus objetivos, hace planteamientos concretos de gran rotundidad, que tienen un valor importante para situar los límites de la norma. Destacamos que se trata de una norma que regula sólo proyectos de investigación y en ningún caso aplicaciones terapéuticas de la misma, que serían objeto de otra norma. Asimismo, se reitera que la investigación sólo tendrá una finalidad exclusivamente terapéutica y, sobre todo, se hace una prohibición tácita y explícita de la clonación reproductiva. Creemos que todo esto elude el conflicto con cualquier tipo de connotación ética, cuestión ésta que se vería reforzada si en la Exposición de Motivos se hiciera mención expresa del informe favorable que la Comisión de Ética e Investigación de Andalucía emitió sobre la viabilidad de esta línea de investigación.

Al margen de todas estas valoraciones, creemos que la Ley debe centrar sus esfuerzos en garantizar y reforzar al máximo los elementos de gestión, de transparencia y de control, haciéndolos compatible con el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Esto permitirá un marco estable y no controvertido para que se desarrollen de forma óptima los proyectos de investigación.

En esa línea van las aportaciones que este Consejo Económico y Social de Andalucía hace al articulado de este Anteproyecto, considerando que todo lo que aporte mayor transparencia y control contribuye a reforzar y garantizar el cumplimiento de los objetivos de esta Ley y, con ello, tener una norma imprescindible para la regulación de este tipo de investigaciones dentro de un marco ético y de seguridad jurídica.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### ARTÍCULO 1. “OBJETO”

Pensamos que con el fin de hacer algo más claro y comprensible el doble objeto de esta Ley, se debería dividir el Artículo en dos puntos, delimitando por separado los dos objetos del Anteproyecto.

### ARTÍCULO 2. “DEFINICIONES”

Con relación a las definiciones, aún siendo éstas de carácter puramente científico, se debería ser extremadamente cuidadoso para no dar lugar a interpretaciones erróneas. En concreto, en el Apartado g) se da a entender que *“preembrión somático”* es igual a *“embrión preimplantatorio”* y que se requiere fecundación en ambos casos. Con posterioridad, esto provoca un error en el Artículo 4, que puede dar pie a planteamientos éticos que no tienen que ver con la realidad de las técnicas de reprogramación celular que se plantean en la investigación.

Por ello, planteamos aclarar estos términos, diferenciando los dos conceptos, suprimiendo el de embrión preimplantatorio, ya que no es objeto de la presente Ley ó introduciendo uno nuevo, como se sugiere en la Exposición de Motivos.

### ARTÍCULO 3. “AUTORIZACIÓN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN”

Creemos que sería importante incorporar mayores elementos de control, que dotarían a los proyectos investigadores de mayor garantía jurídica. A tal fin, proponemos añadir tras el Artículo 3.3. un nuevo apartado que incorpore a cada proyecto la creación de un Registro, donde además de constar cuantos datos sean de interés para el proceso de investigación, se incluyan obligatoriamente los datos de las células empleadas y certificación de la fecha, método y responsable de su destrucción antes de los 14 días.

En el Apartado 3.4, que pasaría a ser el 3.5, debe incorporarse el *“carácter previo y favorable”* de la autorización correspondiente a la Comisión Autónoma de Ética e Investigación Sanitarias.

### ARTÍCULO 4. “PROHIBICIÓN PARA SU USO REPRODUCTIVO”

Valoramos de forma positiva la prohibición expresa de utilización de estas técnicas con fines reproductivos y la decisión de destruir el preembrión somático en el plazo adecuado, pero creemos que hay un error conceptual importante al utilizar el término de *“fecundado”*, ya que entendemos que en las técnicas de reprogramación celular y transferencia nuclear NO existe fecundación, según la definición que se hace en el Artículo 2, que nos parece correcta, y define el proceso como: *“la formación de un cigoto a partir de la interacción de un espermatozoide y un ovocito”*. Como es evidente que esto no es lo que se plantea con estas técnicas, hay que sustituir la palabra fecundación y fijar el inicio del plazo en la correspondiente actuación sobre la célula que inicia su reprogramación.

## ARTÍCULO 5. “DONACIÓN”

En relación con la donación, concretamente en el Apartado 2, al objeto de garantizar la mayor seguridad posible de los datos de los donantes, se debería referenciar la misma a lo establecido en la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales.

Asimismo en el Apartado 4, se debería determinar con mayor precisión el tema de la compensación económica resarcitoria, sobre todo cuando se fijan para compensar elementos tan subjetivos y poco cuantificables desde un punto de vista objetivo como “las molestias físicas”.

## ARTÍCULO 7. “CENTROS DE INVESTIGACIÓN”

Pensamos que se deberían definir expresamente los centros de investigación como los receptores específicos de las donaciones.

Asimismo, con relación a los procedimientos de acreditación a que se refiere este Artículo, pensamos que la propia autoridad sanitaria competente debe ser la encargada y la responsable de establecer los procedimientos oportunos para determinar la acreditación o no de un centro y que estos procedimientos no pueden quedar en la indefinición. Por lo que proponemos suprimir la expresión “en su caso”, así como añadir al final del párrafo “**por la misma**”.

## ARTÍCULO 8. “COMITÉ DE INVESTIGACIÓN DE REPROGRAMACIÓN CELULAR”

En coherencia con lo planteado en la observación al Artículo 3.4, que contempla la creación de un Registro de los proyectos de investigación, el Comité de Investigación de Reprogramación Celular deberá incorporar a las funciones recogidas en el Apartado 2, el control y verificación de estos registros.

En el Apartado 3, proponemos suprimir “*las funciones*” dentro de lo que reglamentariamente debe determinar el Consejo de Gobierno, entendiendo que éstas ya se recogen en el apartado anterior con detalle. Asimismo, creemos más oportuno al definir la composición del Comité utilizar el término “**estarán**” en lugar de “*deberán estar*”, por considerarlo más definido y preciso.

## DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA. Donación de óvulos ya existentes

Cuando se habla de óvulos “ya existentes”, existe una indefinición notable. Sería aconsejable especificar que se refiere a óvulos “ya existentes crío-conservados”, con lo cual se estaría determinando con mucha más exactitud el sujeto de esta Disposición.

Asimismo, sugerimos que la expresión de la voluntad de donar estos óvulos para la investigación, por parte de las mujeres consultadas, deberá manifestarse por escrito.



## **DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA. Cesión a la investigación de óvulos pertenecientes a mujeres fallecidas o no localizables**

Pensamos que se deberían concretar con mayor precisión y seguridad el calificativo y la determinación de “no localizable” para poder disponer de los óvulos crío-conservados de una mujer, con objeto de garantizar la mayor seguridad posible que evite situaciones futuras no deseadas y complicadas, si aparece una mujer no localizada y no ha manifestado su autorización expresa a que se refiere la Disposición Transitoria Primera.

Asimismo, de la redacción de la Disposición se desprende la cesión obligatoria de los óvulos por los responsables de los centros. Esto es perfectamente coherente en el caso de un centro público, pero hay que pensar que hay centros privados que tienen un banco de óvulos utilizados para la fecundación “in vitro”. Habría que considerar esta circunstancia y definir lo que sucede en estos casos y si se establece algún procedimiento al respecto.

#### IV. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las recomendaciones de este Dictamen e incorporar al texto normativo todas aquellas cuestiones que pueden mejorarlo y conseguir una Ley aún más positiva y favorable para el desarrollo de Andalucía.

Sevilla, 30 de Marzo de 2006

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez



# DICTAMEN 6/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS FERROVIARIOS DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
30 de marzo de 2006*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Ley que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 8 de marzo de 2006 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Ferroviarios de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el 8 de enero de 2006, a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales.

## II. CONTENIDO

El texto que este Consejo Económico y Social de Andalucía tiene el encargo de dictaminar se basa en la consideración que la Unión Europea da al ferrocarril en el conjunto de las nuevas medidas normativas sobre transportes, destacando el Libro Blanco: “La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad”, debido a su especial incidencia en el establecimiento de nuevos sistemas de transportes que aseguren la consecución de una movilidad sostenible, es decir, la consecución de unos transportes que colaboren al desarrollo sostenible, en el sentido de que sean favorables al medio ambiente.

Uno de los principios rectores de este nuevo modelo, que busca impulsar y mejorar el ferrocarril como modo de transporte, es la separación, tanto económica como jurídica, entre las infraestructuras ferroviarias y los servicios de transporte ferroviarios. Siguiendo este principio se pretende asegurar que el mercado gestione parte de las actividades de prestación de servicios de transporte ferroviario, preservando a su vez el interés público respecto a los mismos.

Andalucía participa de un contexto, tanto demográfico como urbanístico y económico, común a gran parte del resto del territorio europeo, con grandes ciudades muy separadas entre ellas que concentran a gran parte de la población andaluza y de la actividad económica.

En este sentido, la Junta de Andalucía considera que la consecución de un sistema de transporte ferroviario eficaz pasa por dotar a la Comunidad Autónoma de normas con rango legal, para acercarnos al objetivo pretendido en el Estatuto de Autonomía, concretamente en el Artículo 12.3: *“... la realización de un eficaz sistema de comunicaciones que potencie los intercambios humanos, culturales y económicos”*.

La Administración autonómica andaluza cuenta con mecanismos para ello, derivados de lo establecido en el Artículo 13, en el que se determinan los ámbitos y materias sobre los que la Comunidad Autónoma tiene competencias exclusivas. Concretamente, los Apartados 8, 9 y 10 del mismo ofrecen a la Administración autonómica la posibilidad de regular el futuro del sistema de transporte ferroviario en Andalucía, considerando la separación entre infraestructuras y servicios del mismo, según las actividades, funciones y potestades a ejercer.

Pasando a la estructura del texto, se puede resaltar que consta de 38 Artículos distribuidos en siete Títulos numerados. Además, cuenta con dos Disposiciones Adicionales, una Transitoria, una Derogatoria y tres Finales. Se cierra la Ley con la inclusión de un Anexo, en el que se definen distintos conceptos establecidos en la misma.

El contenido de la Ley puede esquematizarse del siguiente modo:

### TÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES” (ARTÍCULOS 1 Y 2)

En él se establece el objeto y ámbito de la Ley y los fines y principios de la misma. Entre los primeros, destaca la regulación de la prestación de servicios de transporte público

ferroviario y de la construcción y administración de infraestructuras ferroviarias. Entre los fines y principios, destaca la promoción de la adecuada satisfacción de las necesidades de transporte ferroviario de las andaluzas y andaluces, posibilitando la comunicación interna en el territorio de la Comunidad Autónoma, el respeto al medio ambiente y prestando una atención especial a personas con discapacidad.

## **TÍTULO II. “SERVICIOS FERROVIARIOS DE ANDALUCÍA” (ARTÍCULOS 3-5)**

Se definen los Servicios Ferroviarios de Andalucía como aquellos referidos al transporte ferroviario de viajeros y mercancías que discurren íntegra y exclusivamente por el territorio andaluz, independientemente de la titularidad de las infraestructuras utilizadas. Se declaran todos ellos como servicios de interés general y se definen los Servicios Ferroviarios Convencionales y los de Alta Velocidad Interior de Andalucía.

## **TÍTULO III. “DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS” (ARTÍCULOS 6)**

Se enumeran los distintos derechos de las personas usuarias de este tipo de servicios de transporte, respetando los niveles de calidad que determine la Consejería competente en materia de transporte.

## **TÍTULO IV. “INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS DE ANDALUCÍA” (ARTÍCULOS 7-22)**

Este Título se presenta dividido en seis Capítulos en los que se regulan las materias que su propio enunciado adelanta. Destaca la atribución de las funciones de administrador de las infraestructuras ferroviarias andaluzas al Ente Público de Gestión de Ferrocarriles Andaluces, creado por la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Transportes Urbanos y Metropolitanos de Andalucía.

### **CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES (ARTÍCULOS 7-8)**

### **CAPÍTULO II. ESTABLECIMIENTO, PROYECTO Y CONSTRUCCIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS DE ANDALUCÍA (ARTÍCULOS 9-12)**

### **CAPÍTULO III. LIMITACIONES A LA PROPIEDAD (ARTÍCULOS 13-19)**

### **CAPÍTULO IV. ADMINISTRACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ARTÍCULOS 20)**

### **CAPÍTULO V. ADMINISTRADOR DE LAS INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ARTÍCULOS 21)**

### **CAPÍTULO VI. INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS DE TITULARIDAD PRIVADA (ARTÍCULOS 22)**



## **TÍTULO V. “PRESTACIÓN DE SERVICIOS FERROVIARIOS ADICIONALES, COMPLEMENTARIOS Y AUXILIARES” (ARTÍCULOS 23)**

Dichos Servicios son definidos en el Anexo final de la Ley. Su régimen jurídico y las condiciones de prestación se determinarán reglamentariamente.

## **TÍTULO VI. “SEGURIDAD FERROVIARIA”(ARTÍCULO 24)**

La administración de las infraestructuras ferroviarias andaluzas y la prestación de servicios ferroviarios sobre las mismas se harán sujetas al cumplimiento de las normas de seguridad ferroviaria, tanto de carácter estatal y comunitario como a las propias disposiciones de desarrollo de esta Ley.

## **TÍTULO VII. “RÉGIMEN SANCIONADOR Y DE INSPECCIÓN” (ARTÍCULOS 25-38)**

En él se define el régimen sancionador, las actividades de inspección; el concepto y clasificación en leves, graves y muy graves de las infracciones y las correspondientes sanciones a aplicar en cada caso; así como el procedimiento sancionador y el régimen de prescripción.

### **DISPOSICIONES ADICIONALES**

*Primera.* Organismo regulador

*Segunda.* Infraestructuras existentes

### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA**

Mejora de los servicios existentes

### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA**

Derogación normativa

### **DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.* Legislación supletoria

*Segunda.* Habilitación normativa

*Tercera.* Entrada en vigor

## **ANEXO I**

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El sistema de transportes en España está influenciado de manera decisiva, como no puede ser de otra forma, por los principios de la Política Común de Transportes. Su importancia estratégica hace que el ferrocarril sea especialmente considerado en el conjunto de las medidas normativas y de planificación, así como en la nueva ordenación del sector del transporte, como destaca en este sentido el Libro Blanco "La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad".

De igual manera, se establece en la planificación nacional, a través del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) del Ministerio de Fomento, que consolida el modelo ferroviario mediante "la separación de la gestión de la infraestructura y los servicios, la creación de un sistema de licencias para las empresas ferroviarias, la apertura del acceso al transporte nacional e internacional para nuevos operadores ferroviarios, el fortalecimiento de la administración ferroviaria y la creación de un organismo regulador de la actividad sectorial".

Este proyecto de Ley de Servicios Ferroviarios Andaluces pretende trasladar al ámbito de nuestra Comunidad Autónoma la ordenación tanto de las infraestructuras ferroviarias como de los servicios de transporte ferroviarios, cuyo itinerario se desarrolle íntegramente y exclusivamente sobre territorio andaluz y no tenga la consideración de infraestructura de interés general del Estado.

Podemos indicar, por lo tanto, que este proyecto de Ley es oportuno, en cuanto permitirá desarrollar la política ferroviaria europea de liberalización y competencia.

Sin perjuicio de ello, sería conveniente que la norma tuviera en consideración la legislación vigente en el ámbito estatal (Ley 39/2003, de 27 de noviembre, del Sector Ferroviario y normas de desarrollo) a la hora de precisar algunos de sus contenidos.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### TÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES”

#### Artículo 1. “Objeto y ámbito de aplicación (propuesta de precisión)”

Se considera conveniente reestructurar el texto de este Artículo, en aras de una mayor claridad gramatical. En este sentido, el complemento “*en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía*” debería aparecer al final del texto, una vez que se establece el objeto de la Ley.

#### Artículo 2. “Fines y principios”

**Párrafo primero** (Propuesta de supresión). En coherencia con lo establecido en el Artículo 3, Apartado 1, en el que se definen los servicios ferroviarios como los de transporte ferroviario de viajeros y mercancías, este Consejo Económico y Social de Andalucía estima que debería suprimirse de este párrafo la alusión a las mujeres y hombres, para no limitar los fines de la Ley.

**Párrafo segundo** (Propuesta de inclusión). Se considera conveniente la inclusión, en el párrafo segundo de este Artículo, de una referencia a la promoción del ferrocarril en igualdad de condiciones con otros medios de transporte.

### TÍTULO IV “INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS DE ANDALUCÍA”

#### CAPÍTULO II. ESTABLECIMIENTO, PROYECTO Y CONSTRUCCIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS DE ANDALUCÍA

#### Artículo 9. “Establecimiento”

**Apartado 2** (Propuesta de precisión). En él se establece un mecanismo para el caso que los municipios mostrasen disconformidad con las nuevas líneas ferroviarias, tramos de las mismas o de otros elementos ferroviarios no incluidos en los planeamientos urbanísticos vigentes de los núcleos de población afectados.

En opinión de este Consejo, el mecanismo de elevación al Consejo de Gobierno, para la modificación o revisión del planeamiento afectado debería perfeccionarse pues, según la actual redacción, parece que la previsión recogida es que siempre se deberá revisar el planeamiento de dicho municipio para su acomodación a las determinaciones del estudio informativo. Sin embargo, se plantea la duda sobre qué ocurre si la modificación del planeamiento urbanístico del municipio perjudicase a terceros, sean particulares o administraciones.

**Apartado 3** (Propuesta de precisión). En el mismo sentido que en el anterior, en este apartado se recoge el trámite de información pública por plazo de 30 días, simultaneán-

dolo con el trámite de informe de la Consejería competente en materia de ferrocarriles y ello en cumplimiento de la legalidad (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), pero limitando las posibles alegaciones en este trámite sobre la concepción global del trazado.

Creemos que no se debería limitar el contenido de las alegaciones en el trámite de información pública por varios motivos: en primer lugar, porque lo que se está tramitando es el establecimiento o la modificación de infraestructuras de líneas ferroviarias o sus tramos que puede no tener nada que ver con la concepción global del trazado. En segundo lugar, porque no se puede limitar el derecho de particulares, organismos, instituciones e incluso Administraciones a ser oídos en el trámite mencionado.

### CAPÍTULO III. LIMITACIONES A LA PROPIEDAD

#### Artículo 16. “Normas especiales”

**Apartado 1** (Propuesta de modificación). El presente Apartado en su Segundo párrafo establece que *“serán costeadas por los promotores, aquellas obras en la zona de dominio público o en la zona de protección cuya finalidad sea salvaguardar paisajes o construcciones o limitar el ruido provocado por las líneas ferroviarias”*.

Mantenemos que la actual redacción puede suponer graves perjuicios para algunas Administraciones y para los simples administrados, al tener que costear económicamente situaciones que no están obligados a asumir, máxime si, tal como recoge la Exposición de Motivos del Anteproyecto, el modelo de transporte que se pretende ha de ser rápido, seguro y sostenible, en la línea de lo propuesto en el Libro Blanco del transporte, contribuyendo al bienestar económico y social sin perjudicar la salud humana ni el medio ambiente.

#### Artículo 17. “Límite de edificación”

**Apartado 4** (Propuesta de modificación). El CES-A considera que se debe modificar el contenido de este Apartado en el sentido de lo establecido en la Orden 2230/2005, de 6 de julio, del Ministerio de Fomento, por la que se reduce la línea límite de edificación en los tramos de las líneas de la red ferroviaria de interés general que discurran por zonas urbanas, dictada por el Ministerio de Fomento.

Esta Orden, en relación con el Apartado 4 del Artículo 16 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, y el Apartado 4 del Artículo 34 del Reglamento del Sector Ferroviario, aprobado por el Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, faculta al Ministerio de Fomento para que pueda establecer en zonas urbanas la línea límite de la edificación a una distancia inferior a la de 50 metros, establecida con carácter general por el Apartado 1 de dicho Artículo 16, siempre que lo permita el planeamiento urbanístico correspondiente, al igual que lo hace el Anteproyecto en los Puntos 2 y 4 del Artículo que comentamos.

Concretamente, la referida Orden establece que:

*“En orden a asegurar el más ágil funcionamiento de los servicios en la referida materia, mediante la Orden FOM/1323/2005, de 5 de mayo, se delegó en el Secretario de Estado de Infraestructuras y Planificación el ejercicio de las facultades de reducción de la línea límite de edificación en los supuestos previstos en el artículo 16 de la Ley del Sector Ferroviario.*

*La particular trascendencia que reviste la modificación de dicha línea, en el supuesto previsto en el citado Apartado 4 del Artículo 16 de la Ley del Sector Ferroviario; la necesidad de una adecuada integración del ferrocarril en las mismas, con plena salvaguarda de la seguridad del tráfico ferroviario; y el respeto a las expectativas públicas y privadas que se derivan del planeamiento urbanístico aconsejan el ejercicio de dicha facultad.*

En consecuencia, al amparo de lo establecido en la referida Orden, se resuelve:

*Primero.*— *En los tramos de las líneas de la red ferroviaria de interés general que discurran por zonas urbanas y siempre que lo permita el planeamiento urbanístico correspondiente, queda establecida la línea límite de edificación a una distancia de veinte metros de la arista exterior más próxima de la plataforma.*

*Segundo.*— *Sin perjuicio de lo anterior, será posible asimismo reducir la distancia señalada en el apartado precedente en casos singulares siempre y cuando la reducción que se pretenda redunde en una mejora de la ordenación urbanística y no cause perjuicio a la explotación ferroviaria, previa solicitud del interesado y tramitación del correspondiente expediente administrativo, que deberá en todo caso ser informado favorablemente por el administrador de la infraestructura ferroviaria correspondiente.”*

Se sugiere por tanto que se modifique la norma en el sentido de lo establecido por la Orden citada por resultar más ajustado y preciso.

## **TÍTULO VII. “RÉGIMEN SANCIONADOR Y DE INSPECCIÓN”**

### **Artículo 25. “Alcance del régimen sancionador en materia ferroviaria”**

**Apartado 4** (Propuesta de modificación). En el Anteproyecto de Ley no se justifica suficientemente por qué a un mismo comportamiento infractor, que pudiera ser catalogado con arreglo a dos o más tipos infractores, tenga que ser sometido a la sanción que corresponda al más grave de ellos.

Consideramos que las potestades administrativas están inspiradas en una serie de principios tales como el de la proporcionalidad, que impone la debida relación entre el ilícito cometido y la sanción impuesta. Por tanto, aún argumentando el margen de actuación que tiene la Administración en la imposición de sanciones, la misma debe tener en cuenta las circunstancias concurrentes, al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, de cada caso.

Por tanto, siguiendo el principio comentado, no encontramos justificación el sancionar con la sanción más grave en el supuesto de que el hecho infractor pueda ser calificable con arreglo a dos o más tipos infractores.

### **Artículo 32. “Sanciones”**

**Apartado 2** (Propuesta de modificación). El texto dictaminado establece el posible incremento de la multa, cuando se obtenga un beneficio cuantificable. El CES-A considera de mayor coherencia la fórmula seguida en la Ley 39/2003, de 27 de noviembre, del Sector Ferroviario, para regular esta cuestión, de tal forma que proponemos la sustitución de la expresión “se incrementará” por “**podrá incrementarse**”.

## V. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley de Servicios Ferroviarios de Andalucía.

Sevilla, 30 de marzo de 2006

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

EI PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez







# DICTAMEN 7/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
8 de mayo de 2006*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4.1 de la Ley 5/1997 de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Ley que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 6 de Abril de 2006 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

Por acuerdo de la misma fecha de entrada, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía trasladó la solicitud de Dictamen a la Comisión de Trabajo de Economía y Desarrollo.

## II. CONTENIDO

En el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de defensa de la competencia, el Anteproyecto de Ley a dictaminar tiene por objeto la creación de la "Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía", como organismo autónomo de carácter administrativo de la Junta de Andalucía, especializado, independiente y con capacidad jurídica diferenciada. Su fin es promover y preservar el funcionamiento competitivo de los mercados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, contribuyendo a la libertad de empresa, la estabilidad de precios y el crecimiento económico.

Se pretende integrar en un solo organismo público los dos órganos básicos que establece la normativa estatal, separando, en la tramitación de los expedientes en materia de defensa de la competencia, la fase de instrucción de la de resolución. Asimismo, se espera mejorar la eficacia y eficiencia de su funcionamiento mediante la creación de dos órganos, uno que se encargue de la gerencia, administración y asesoramiento jurídico y otro destinado al asesoramiento económico especializado.

El Anteproyecto de Ley consta de dos Títulos con un total de 22 Artículos, una Disposición Adicional, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales. Viene precedido de una Exposición de Motivos desglosada en tres apartados, donde se exponen los objetivos y finalidad de la promulgación de la norma. Se estructura de la siguiente forma:

### **TITULO I. "CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA AGENCIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA" (ARTÍCULOS 1 A 6)**

CAPÍTULO I. NATURALEZA, FINES Y FUNCIONES (ARTÍCULOS 1 A 3)

CAPÍTULO II. MEDIOS Y PROCEDIMIENTOS (ARTÍCULOS 4 Y 5)

CAPÍTULO III. TRANSPARENCIA Y COLABORACIÓN (ARTÍCULOS 6 A 8)

### **TITULO II. "ÓRGANOS DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA" (ARTÍCULOS 9 A 22)**

CAPÍTULO I. ORGANIZACIÓN (ARTÍCULO 9)

CAPÍTULO II. EL CONSEJO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (ARTÍCULOS 10 AL 15)

CAPÍTULO III. LA DIRECCIÓN-GERENCIA DE LA AGENCIA (ARTÍCULOS 16 Y 17)

CAPÍTULO IV. EL DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA (ARTÍCULOS 18 Y 19)

CAPÍTULO V. LA SECRETARÍA GENERAL (ARTÍCULO 20)

CAPÍTULO VI. EL DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, ANÁLISIS DE MERCADOS Y PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA (ARTÍCULOS 21 Y 22)

**DISPOSICIÓN ADICIONAL**

Única. Normativa supletoria

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

Única. Derogación normativa

**DISPOSICIONES FINALES**

Primera. Habilitación para la ejecución y desarrollo

Segunda. Entrada en funcionamiento

Tercera. Entrada en vigor

### III. OBSERVACIONES GENERALES

La competencia es un elemento básico para el desarrollo económico y social de cualquier sociedad avanzada. La competencia incentiva la innovación y fomenta la productividad, incrementa la cantidad y calidad de los bienes y servicios producidos y contribuye a la reducción de precios. Sus efectos tienen una indudable trascendencia social, porque pone al alcance de los ciudadanos mejores productos, eleva los salarios reales y favorece la creación de empleo, pudiendo tener consecuencias positivas también para los ingresos públicos.

La defensa y promoción de la competencia exige una regulación adecuada, profesional e independiente, que elimine las trabas a la misma que pudieran imponer tanto los agentes privados como los públicos, de tal manera que, paradójicamente, debe contemplar medidas desregulatorias que eviten la aparición de barreras no monetarias que, en última instancia, perjudicarían a los consumidores y podrían ser contrarias al interés general.

Tal como se indica en la Exposición de Motivos, el Tratado de la Unión Europea y las instituciones europeas protegen e impulsan la libre competencia y persiguen aquellas prácticas contrarias a la misma. Son numerosas las declaraciones y normas que establecen la libre y sana competencia como uno de los pilares no sólo del mercado único sino del ejercicio de las libertades que corresponden a los ciudadanos. El derecho a competir libremente no es sólo un derecho económico, sino también la médula de la igualdad de oportunidades de los ciudadanos europeos, más allá de sus roles de trabajadores, consumidores y empresarios.

La defensa de este derecho compete a los poderes públicos y, en el Estado de las Autonomías, corresponde a todas las Administraciones públicas, tal como se recoge en la Sentencia del Tribunal Constitucional 208/1999, de 11 de noviembre. En este sentido, algunas Comunidades Autónomas han asumido funciones dentro del campo de sus competencias, es decir en el ámbito ejecutivo siempre que afecte a su territorio, siendo atribuible al Estado la capacidad legislativa y la ejecutiva en el plano supracomunitario. Para hacer operativos estos procesos, fue promulgada la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia.

Con estos antecedentes y este contexto parece oportuna y justificada una Ley que dote a Andalucía de los principios e instrumentos para desarrollar sus competencias en la materia y realice la coordinación prevista con los órganos de rango nacional existentes, además de participar en la valoración y puesta en práctica, en su caso, de las propuestas contenidas en el Libro Blanco para la Reforma del Sistema Español de Defensa de la Competencia de 20 de enero de 2005.

Así, será preciso tener en cuenta, a la hora de cumplir con la potestad ejecutiva en materia de Defensa de la Competencia, los criterios de colaboración y los mecanismos de cooperación e intercambio de información recíproca adecuados a tal fin, partiendo

del principio fundamental de que debe conocer la autoridad mejor posicionada y más cercana, que no es otra que la del territorio en el cual la conducta restrictiva produce sus efectos negativos sobre las condiciones de competencia que imperan en el mercado, siempre dentro de sus respectivas atribuciones constitucionales y estatutarias.

Entendemos que sería aconsejable resaltar que la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía actuará no sólo dentro del marco de la política económica general de la Junta de Andalucía, sino también de acuerdo con la política económica de la Unión Europea y del Estado, así como especificar que la Agencia velará porque no se alteren las condiciones de libre concurrencia en los mercados de ámbito andaluz, aclarando que tienen que ser actuaciones que puedan afectar la libre competencia en el mercado en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

Especialmente relevante resulta el objetivo de promoción de la competencia, además del objetivo de su defensa. En este sentido, la creación del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia se considera especialmente acertada porque puede resultar un órgano decisivo para la implantación de valores y condiciones que conduzcan a la competencia y para la divulgación de las ventajas que comporta, tanto de carácter económico como social.

Finalmente, estimamos que será fundamental que la norma garantice la independencia y transparencia de este Órgano, así como la capacidad profesional de sus miembros, por lo que habrían de incluirse las especificaciones necesarias a este respecto, que aseguren la viabilidad y eficiencia de la Agencia en la promoción y defensa de la competencia en Andalucía.

El texto del Anteproyecto de Ley que llega a este Consejo ha sido sometido a dictamen, informe u opinión de numerosos departamentos y organismos públicos y privados, entre ellos casi todos aquellos que se integran en el Consejo Económico y Social de Andalucía y muchas de sus alegaciones y comentarios ya forman parte del cuerpo de la norma. El presente Dictamen tiene un valor intrínseco, pero también lo tiene en cuanto a punto de encuentro socioeconómico y con relación a su carácter conjunto y corporativo derivado de los objetivos y funciones que este órgano colegiado tiene atribuidos.



## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**Párrafo Cuarto.** Sería recomendable alterar el texto de éste párrafo, ofreciendo como posible alternativa la siguiente redacción:

*“La Junta de Andalucía tiene competencias en materia pertinente, conforme al artículo 18, punto sexto de su apartado primero, del Estatuto de Autonomía, por lo que, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional anteriormente mencionada, tiene la facultad de controlar las conductas anticompetitivas tipificadas en la legislación vigente que, sin afectar a un ámbito superior al de la Comunidad Autónoma de Andalucía o al conjunto del mercado nacional, alteren o puedan alterar la libre competencia en el ámbito de dicha Comunidad. La Ley 1/2002, de 21 de febrero, contempla la facultad de las Comunidades Autónomas de dotarse de sus propios órganos para la ejecución de la normativa sobre defensa de la competencia. En ejercicio de dicha facultad, la presente Ley establece un modelo que, con la finalidad de mejorar el funcionamiento competitivo de los mercados, refuerza la independencia del órgano de control y la eficacia y eficiencia de los mecanismos de defensa de la competencia en Andalucía. Por ello se crea un organismo autónomo especializado e independiente con capacidad jurídica pública diferenciada que se denomina Agencia de la Competencia de Andalucía.”*

Esta petición se encuentra motivada al ofrecer el texto una confusa redacción, siendo la propuesta más clarificadora de las fuentes competenciales y funcionales del órgano que se pretende constituir.

Por otra parte, entendemos que en la Exposición de Motivos debería precisarse con mayor exactitud cuál es el objetivo de la presente Ley, haciendo hincapié en el interés general que subyace en la promoción de la competencia. La regulación de un sistema de protección y defensa de la competencia debe abordarse desde la perspectiva general del beneficio a los intereses generales y en particular fijándose como objetivo último la protección de los intereses y derechos de la ciudadanía.

## TÍTULO I. “CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA AGENCIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA”

### CAPÍTULO III. TRANSPARENCIA Y COLABORACIÓN

#### Artículo 7. “Relaciones con otras administraciones y cooperación”

**Apartados 2 y 3.** Es conveniente señalar que en estos Apartados sería aconsejable precisar que la obligación de suministrar la información a que se hace referencia, compete exclusivamente a los órganos de las Administraciones Públicas que desarrollen su actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

## TÍTULO II. “ÓRGANOS DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA”

### CAPÍTULO II. EL CONSEJO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

#### Artículo 10. “Naturaleza y funciones”

Proponemos que se añada al presente Artículo una precisión con respecto al ámbito territorial de actuación del Consejo, por la que se concrete que este órgano **“ejercerá sus funciones en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía”**.

Asimismo, dentro de la naturaleza y funciones, consideramos que debería incluirse la potestad del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía de interesar la instrucción de expedientes al Departamento de Investigación de la Competencia de Andalucía, así como su especial facultad de adoptar medidas cautelares, conforme a la legislación vigente, adicionándose el siguiente texto:

***“El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía podrá interesar la instrucción de expedientes al Departamento de Investigación de la Competencia de Andalucía, así como dictar medidas cautelares encaminadas a asegurar la eficacia de la resolución que en su momento se dicte, conforme a la legislación vigente en la materia”***

#### Artículo 11. “Funcionamiento”

En cuanto al funcionamiento del Consejo, de acuerdo con la normativa y reglas mínimas de la toma de decisiones de los órganos colegiados de las Administraciones Públicas, en aras de una mayor claridad y asignación de funciones especializadas y en beneficio de la seguridad jurídica y tutela efectiva, podría adicionarse el siguiente texto:

***“El Consejo de Defensa de la Competencia tendrá adscrito, como sistema racional de reparto de asuntos, la Sección de Resoluciones, para conocer los procedimientos de la Sección Segunda, del Capítulo Primero del Título III, de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, o normativa estatal que la sustituya, y la Sección de Control e Informes, que asesorara al Consejo en los informes y autorizaciones preceptivas, de acuerdo con la normativa de la defensa de la competencia, así como en el seguimiento de la ejecución de las resoluciones dictadas por la Agencia y los informes relativos al grado de cumplimiento.”***

***El funcionamiento del Consejo de Defensa de la Competencia se regirá por la presente ley y su normativa de desarrollo, y, en su defecto, por la legislación aplicable a los órganos colegiados de las Administraciones Públicas”***.

**Apartado 1.** Entendemos que la actual composición resulta escasa, lo que podría generar situaciones de parálisis del organismo por ausencia de varios de los componentes del Consejo.

**Apartado 4.** En orden a la válida constitución del Consejo, se debe prever la presencia, en su caso, de la persona que legalmente sustituya al Secretario.

## **Artículo 12. “Nombramiento”**

Hacemos ver que se debería aclarar si el Presidente del Consejo es el Presidente de la Agencia, puesto que no se dice nada en la norma sobre qué persona o entidad ostenta la representación y preside la Agencia.

**Apartado 4.** En este Apartado se debería prever la regulación de un sistema de nombramientos de los sucesores en caso de vacante, dado el escaso número de miembros del Consejo que pudiera quedar inoperativo.

## **Artículo 13. “Causas de cese y suspensión en el ejercicio del cargo”**

**Apartado 3.** En este Apartado, referente a la suspensión de los miembros del Consejo, sería oportuno que se concretase lo que haya de entenderse por “tiempo indispensable”, pues su indeterminación puede perturbar el correcto funcionamiento del Consejo.

## **Artículo 14. “Competencias”**

Se propone la inclusión del siguiente párrafo final:

***“Para el ejercicio de sus competencias, tanto el Presidente como los Vocales del Consejo de Defensa de la Competencia, contarán con el suficiente apoyo jurídico y económico de carácter estrictamente profesional e independiente”.***

## **CAPÍTULO IV. EL DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA**

### **Artículo 18. “Naturaleza y funciones”**

Consideramos necesario completar este Artículo, o bien establecer uno nuevo, con la regulación básica de la composición del Departamento de Investigación de Defensa de la Competencia de Andalucía, no reservando esta cuestión a un posterior desarrollo reglamentario, por la trascendencia de este órgano.

### **Artículo 19. “Dirección del Departamento de Investigación de Defensa de la Competencia de Andalucía”**

Consideramos conveniente que el Director del Departamento pudiera contar con un Adjunto experto, que lo asesorara en la emisión de sus decisiones, así como que fuera nombrado entre juristas o economistas de reconocido prestigio.

## **CAPÍTULO VI. EL DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, ANÁLISIS DE MERCADOS Y PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA**

### **Artículo 21. “Funciones”**

Sería conveniente aludir en el título del Artículo, al igual que se hace para otros órganos, a su “naturaleza”. Asimismo, reiteramos la conveniencia de completar este Artículo, o bien establecer uno nuevo, con la regulación básica de la composición del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia.

### **DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA. DEBER DE COLABORACIÓN Y FUNCIONES DE INVESTIGACIÓN E INSPECCIÓN**

Se considera necesaria la inclusión de la siguiente Disposición Adicional con el objetivo de completar el marco de funcionamiento, deberes y cometidos de la Agencia:

Toda persona física o jurídica tiene el deber de colaborar con el Consejo de Defensa de la Competencia y el Departamento de Investigación de Defensa de la Competencia de Andalucía, conforme a lo establecido Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, o normativa estatal que la sustituya.

Los funcionarios autorizados por el Departamento de Investigación de Defensa de la Competencia de Andalucía, para realizar funciones de investigación e inspección, actuarán de acuerdo con lo dispuesto en los Artículos 33 y 34 Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, o normativa estatal que la sustituya. Las resoluciones sancionadoras del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía se publicarán en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, siendo potestad del Consejo acordar la publicación concreta de otras resoluciones no sancionadoras.

### **DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA. ENTRADA EN FUNCIONAMIENTO**

Sería conveniente que la Ley prevea la elaboración del Reglamento de funcionamiento del Registro de Defensa de la Competencia.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, consciente de la importancia que tiene la promoción y defensa de la competencia tanto para consumidores como para productores, valora positivamente este Anteproyecto de Ley de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, del que destacamos, particularmente, la apuesta por la promoción de la competencia. Asimismo, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Anteproyecto dictaminado.

Sevilla, 8 de mayo de 2006

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

EI PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez





# DICTAMEN 8/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE RECONOCIMIENTO DE LA UNIVERSIDAD PRIVADA FERNANDO III

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
8 de mayo de 2006*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**





## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4.1 de la Ley 5/1997 de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, Informes sobre los Anteproyectos de Ley que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 18 de Abril de 2006 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley Reconocimiento de la Universidad Privada Fernando III.

La solicitud de Dictamen fue trasladada, por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, en la misma fecha de entrada, a la Comisión de Trabajo de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación de esta Institución.

## II. CONTENIDO

En el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de Enseñanza, el Anteproyecto de Ley a dictaminar tiene por objeto el reconocimiento de la Universidad Privada Fernando III, al objeto de que una vez reconocida pueda llevar a cabo las actuaciones que la legislación en vigor establece para el otorgamiento de la autorización del inicio de sus actividades.

El Anteproyecto de Ley de reconocimiento de la Universidad Privada Fernando III consta de cinco Títulos, 14 Artículos, una Disposición Adicional única, dos Disposiciones Transitorias y dos Disposiciones Finales. Asimismo, viene precedida de una Exposición de Motivos donde se exponen los objetivos y finalidad de la promulgación de la norma.

El Anteproyecto de Ley se estructura de la siguiente forma:

### **TÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES” (ARTÍCULOS 1 A 3)**

Consta este Título de tres Artículos donde se desarrollan el Objeto, la Titularidad y el Régimen Jurídico aplicable.

### **TÍTULO II. “SEDE, CENTROS Y ENSEÑANZAS” (ARTÍCULOS 4 A 6)**

Conforman este Título tres Artículos que establecen respectivamente la sede, los centros que la componen, así como los requisitos para la creación y reconocimiento de nuevos centros o su modificación o supresión y las autorizaciones pertinentes para impartir enseñanzas.

### **TÍTULO III. “DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD ACADÉMICA” (ARTÍCULOS 7 A 11)**

Se compone este Título de cinco Artículos, en los que se regulan las autorizaciones para el inicio de su actividad, los accesos y permanencia en la Universidad, la programación y memoria de actividades, el mantenimiento de las actividades académicas y la inspección administrativa pertinente.

### **TÍTULO IV. “VARIACIÓN DE LAS CONDICIONES DE RECONOCIMIENTO Y REVOCACIÓN DEL MISMO” (ARTÍCULOS 12 Y 13)**

Establece respectivamente las circunstancias y situaciones en las que la Junta de Andalucía debe autorizar las variaciones en las condiciones incluidas en el expediente de reconocimiento, así como la posibilidad de una posible revocación del mismo.

### **TÍTULO V. “FINANCIACIÓN” (ARTÍCULO 14)**

### **DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA. Efectos de la Programación de Titulaciones y la Oferta de Plazas**

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

*Primera.* Extinción de la Adscripción de los Centros a las Universidades de Sevilla y Córdoba.

*Segunda.* Caducidad del reconocimiento.

## DISPOSICIONES FINALES

*Primera.* Desarrollo

*Segunda.* Entrada en vigor

### III. OBSERVACIONES GENERALES

La creación o reconocimiento de un centro universitario es un derecho constitucionalmente reconocido, cuyo desarrollo se contiene tanto en la Ley Orgánica de Universidades, Ley 6/2001, de 21 de diciembre, como en la Ley Andaluza de Universidades, Ley 15/2003 de 22 de diciembre.

La formulación del Anteproyecto de Ley de reconocimiento de la Universidad privada Fernando III supone la efectiva ejecución de ese derecho constitucional, sometido a un procedimiento con unas peculiaridades que conviene subrayar. Su tramitación obedece a una iniciativa de la sociedad civil, que inicia por primera vez en Andalucía un procedimiento administrativo cual es el de reconocimiento de una Universidad Privada cuyo término requiere la propia redacción del proyecto de texto normativo.

Dicho procedimiento ha sido sometido además, y entre otros, al informe del Consejo de Coordinación Universitaria y al Consejo Andaluz de Universidades. A la vista de estos informes, el CES-A considera que es necesario incidir en las garantías y compromisos asumidos en el expediente por parte de los promotores, que deberán ser acreditados en el proceso de autorización previsto.

Por otra parte, el reconocimiento de la Universidad no implica, procedimentalmente, su autorización, por lo que muchos de los contenidos que podrían ser objeto de valoración a la hora de analizar la oportunidad de la norma propuesta quedan irremediabilmente sujetos a un proceso posterior, que requiere no obstante el previo reconocimiento del derecho a la creación de la Universidad, que es el ámbito material propio de la norma que se somete a consideración del Consejo Económico y Social de Andalucía. Junto a esta realidad procedimental, hay que señalar desde el punto de vista de su contenido, la importancia de la creación de una nueva Universidad, que surge del proyecto común de dos instituciones educativas de iniciativa social, con una amplia trayectoria formativa a nivel regional, nacional e internacional, y que ya vienen desarrollando su actividad educativa en Andalucía, a través de la adscripción de sus respectivos Centros a las Universidades de Sevilla y Córdoba.

Desde ese punto de vista, estamos ante un proceso en el que dos centros privados dejan de estar adscritos a Universidades de carácter público y optan por asumir una nueva personalidad jurídica propia y diferenciada. Todo ello, dentro de las exigencias normativas y de calidad que la normativa universitaria requiere y que deberán ser acreditadas en el momento de su autorización, así como en el contexto de un sistema universitario público de cobertura en todo el territorio andaluz, pues incluso las titulaciones que son impartidas actualmente en estos centros de titularidad privada, lo son también en plena concurrencia en sus respectivas universidades públicas de acogida.

Además, el proyecto de la nueva Universidad supondrá también en el futuro un incremento de la oferta educativa y de investigación universitaria en Andalucía, lo cual debe redundar positivamente en el conjunto del Sistema Universitario Andaluz y en el desarrollo económico y social de la región. Debemos señalar que la Universidad Fernando III tiene previsto estatutariamente que los posibles beneficios económicos que puedan generarse

se destinen a los fines fundacionales de la propia Fundación, forma jurídica adoptada por la Universidad. Asimismo, también queda garantizado tanto en el Anteproyecto de Ley, como en los Estatutos de la Fundación, el establecimiento de un sistema propio de becas, ayudas y créditos al estudio, lo que contribuirá a la incorporación del alumnado en función de su esfuerzo formativo y su renta económica.

Con relación a la participación social en la Universidad Privada Fernando III, el CES-A recomienda que con carácter preferente los miembros del Consejo de Colaboración Social previsto, lo sean en función de su adscripción como agentes económicos y sociales más representativos.

Es consciente el Consejo Económico y Social de Andalucía que el proyecto normativo de reconocimiento de la Universidad Privada Fernando III es un paso previo, preceptivo eso sí, para la plena autorización y puesta en marcha de la nueva Universidad pues, en todo caso, su ejecución queda supeditada a la normativa vigente en cada momento y al cumplimiento efectivo de las consideraciones previstas en su Memoria y cuyo compromiso de cumplimiento compete a sus promotores, integrados en la persona jurídica Fundación Universidad Fernando III. Todo ello está bajo la tutela de la Consejería competente en materia de Universidades de la Junta de Andalucía, así como del propio Consejo de Gobierno para las actuaciones reservadas a su competencia, oído el Consejo Andaluz de Universidades.

En consecuencia, teniendo en cuenta la importancia que supone la creación de una nueva Universidad en el incremento de la oferta del Sistema Andaluz de Universidades, su correcta articulación y dependencia y la aportación decidida a más investigación universitaria y más desarrollo económico y social, el Consejo Económico y Social considera correcto el Anteproyecto de Ley de Reconocimiento de la Universidad Privada Fernando III, si bien, entiende que sería necesario incluir los mecanismos que garanticen el cumplimiento efectivo de los contenidos de su Memoria, en el proceso posterior de su autorización.

Asimismo, considera de interés el Consejo Económico y Social que debiera ser sometido en su día, a su Dictamen el Decreto de autorización de inicio de actividad de la citada Universidad, dada la relevancia material de dicho acto administrativo en relación al contenido económico y social del proyecto.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### Artículo 11. “Inspección”

**Apartado 3.** Sustituir la expresión “deberá colaborar” por “**colaborará**”.

### Artículo 12. “Variaciones en las condiciones de reconocimiento”

En concordancia con el conjunto del texto dispositivo se propone sustituir la mención expresa a la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, por la “**Consejería competente en materia de Universidades**”.

### Artículo 13. “Revocaciones”

El Artículo 13, que reproduce la normativa estatal en la materia, señala que será la Consejería competente la que requiera a la Universidad Fernando III, para que regularice **en plazo** la situación de incumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico o de los compromisos adquiridos por la entidad promotora.

Siendo conscientes de que se trata de una trasposición de la norma nacional sería de interés que la norma de reconocimiento de la Universidad señalara al menos un plazo mínimo y máximo, al objeto de una mayor seguridad jurídica.

### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA. Extinción de la Adscripción de los Centros a las Universidades de Sevilla y de Córdoba**

Se reproduce lo comentado para el Artículo 12.

## V. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley de Reconocimiento de la Universidad Privada Fernando III.

Sevilla, 8 de mayo de 2006

LA SECRETARIA GENERAL DEL CES DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

EL PRESIDENTE DEL CES DE ANDALUCÍA

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez





# DICTAMEN 9/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL ARTÍCULO 20 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE CAJAS DE AHORROS DE ANDALUCÍA, APROBADO POR DECRETO 138/2002, DE 30 DE ABRIL

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
15 de mayo de 2006*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4.1 de la Ley 5/1997 de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir con carácter preceptivo, Informes sobre los Proyectos de Decreto que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 28 de abril de 2006 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se modifica el artículo 20 del Reglamento de la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía, aprobado por Decreto 138/2002, de 30 de abril.

La solicitud de Dictamen fue trasladada en la misma fecha de entrada, por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, a la Comisión de Trabajo de Economía y Desarrollo.

## II. CONTENIDO

El proyecto normativo tiene por objeto exclusivamente la modificación del Artículo 20 del Decreto 138/2002, de 30 de abril por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía. Dicho Artículo regula la situación de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros, en el supuesto de fusión por absorción y, para las fusiones con creación, durante el periodo transitorio previsto hasta la renovación total de los mismos, que deberá producirse en un plazo máximo de dos años.

Así, junto con un amplio preámbulo, el proyecto normativo consta de tres Artículos y dos Disposiciones Finales.

### ARTÍCULO PRIMERO

Añade un párrafo segundo al Apartado 2 del Artículo 20, al objeto de que el periodo electoral con el que se inicia el procedimiento de renovación de los órganos de gobierno, para aquellos casos de fusión por creación de una nueva entidad, se inicie, como muy tarde, seis meses antes de la fecha en que finalice el periodo transitorio de dos años que se dispone como máximo para la renovación.

### ARTÍCULO SEGUNDO

Se modifica el Apartado 3 del Artículo 20, suspendiendo el periodo electoral cuando a éste le corresponda iniciarse una vez aprobado el proyecto de fusión.

### ARTÍCULO TERCERO

Añade un nuevo Apartado (cuatro) al Artículo 20, estipulando un plazo máximo de seis meses para reanudar los procesos de renovación de los órganos de gobierno que hubieran quedado paralizados como consecuencia del inicio de un procedimiento de fusión por absorción.

### DISPOSICIONES FINALES

*Primera.* Habilitación para el desarrollo y ejecución

*Segunda.* Entrada en vigor

### III. OBSERVACIONES GENERALES

Toda vez que el proyecto normativo sobre el que se solicita la emisión de dictamen poseerá rango reglamentario, este Consejo quiere advertir sobre la posible colisión con algunas de las estipulaciones de la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía; en concreto, en lo referente a la duración de los mandatos en los órganos de gobierno de las cajas de ahorros andaluzas, para los que la Ley (Artículo 47.2) fija, de manera taxativa, una duración máxima, continuada o interrumpida, de 12 años.

Por otra parte y dado que la modificación que pretende la presente norma persigue garantizar la estabilidad de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros durante los procesos de fusión, resulta conveniente y necesario que en el Reglamento objeto de modificación se mantenga la referencia expresa a los preceptos de la Ley (Artículos 46 y 47) en relación con la provisión de las vacantes que se puedan producir durante el período transitorio, tal y como se recogen en el Apartado 3 del Artículo 20 vigente.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este Consejo considera excesivamente amplia la Exposición de Motivos y, en su primera parte, desligada de la motivación de la norma, que no es otra que regular un aparente vacío legal que, de no corregirse, podría afectar a los procesos de fusión que se emprendan, al condicionarse la estabilidad de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros andaluzas involucradas en estos procesos.

### ARTÍCULO PRIMERO

Este Artículo añade un párrafo segundo al Artículo 20.2 del Reglamento de la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía. En relación con el mismo, se considera que debe concretarse más la fijación del inicio del proceso electoral al que se refiere, pues se puede dar el caso en el que las entidades involucradas opten por no agotar en su totalidad el periodo máximo transitorio establecido, tanto en la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía (Artículos 9 y 15.2) como en su Reglamento (Artículo 20.2).

Por consiguiente, se propone la inclusión, al final del mencionado párrafo segundo, del siguiente texto:

***“...o de la fecha de vencimiento del plazo inferior pactado, en su caso, por las entidades fusionadas.”***

### ARTÍCULO SEGUNDO

Este Artículo procede a modificar el Apartado 3 del Artículo 20 del Reglamento de la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía, sustituyendo el texto vigente por uno totalmente nuevo.

Partiendo de la base de que se comparte la oportunidad de la modificación propuesta, pues se estima positivo dotar de la suficiente estabilidad a los órganos de gobierno durante los procesos de fusión, este Consejo estima, sin embargo, que la nueva redacción dada al Apartado 3 del Artículo 20 está haciendo referencia a un “periodo previo” a la resolución del proceso de fusión, una vez iniciado éste en virtud de los acuerdos de los Consejos de Administración, por lo que técnicamente no concuerda con lo que se establece en el propio Artículo 20, que regula un *periodo transitorio para los órganos de gobierno* de la entidad que resulte de una fusión, ya sea por absorción o con creación de una entidad nueva.

Por ello, la técnica jurídica aconsejaría incorporar la modificación propuesta por el Artículo segundo, en el Artículo 15 del Reglamento de la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía, como un nuevo Apartado 5, y no en el Artículo 20 de éste, haciendo constar que la redacción debería quedar más sistematizada e inteligible.

Como consecuencia de lo que se propone a este respecto, sería preciso, en primer lugar, modificar el Título del proyecto normativo, por cuanto se estaría modificando tam-

bién el Artículo 15 del Reglamento al introducir un nuevo Apartado 5, y no sólo el Artículo 20. En segundo lugar, habría que reenumerar el articulado del mencionado proyecto de Decreto, pasando a ser el Artículo primero el contenido del actual Artículo segundo, con las modificaciones que aquí se proponen, así como adaptar la redacción dada al proyecto normativo en concordancia con todo ello.

En lo que al contenido de la propuesta de modificación recogida en este Artículo segundo se refiere, este Consejo vuelve a insistir en la posible confrontación que puede darse entre la suspensión de los procesos de renovación de cargos en los órganos de gobierno que establece la propuesta analizada, con el Artículo 47.2 de la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía, que fija en doce años el plazo de duración máxima de los mandatos.

Por otra parte, se estima necesaria una mayor concreción del momento a partir del cuál se empieza a contar el plazo máximo de un mes recogido al final del segundo párrafo de la propuesta.

Finalmente, y en función de lo expuesto al inicio de esta consideración, este Consejo estima conveniente mantener la redacción actual del Apartado 3 del Artículo 20 del Reglamento de la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía, donde, para los órganos de gobierno de la entidad resultante de la fusión, se establece la necesidad, en su caso, de cubrir las vacantes que se produzcan durante el periodo transitorio por aplicación de los Artículos 46 y 47 de la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía.

### ARTÍCULO TERCERO

Este artículo añade un nuevo Apartado 4 al Artículo 20 del Reglamento de la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía. En relación con el mismo, se estima que éste debería concretarse en el sentido de adecuar los procesos de renovación a la realidad resultante. Igualmente, y en función de lo expuesto en la consideración al Artículo segundo, sería necesario modificar el final del Apartado.

De este modo, se propone la inclusión en el Apartado 4 de la siguiente concreción y modificación:

*“4. En los supuestos de fusión por absorción, una vez autorizada la misma por el Consejo de Gobierno, y en el plazo máximo de seis meses a contar desde la notificación de dicha autorización, se iniciarán o reanudarán, **adecuados en su caso a la nueva realidad**, los procesos de renovación parcial que hubieran quedado paralizados o suspendidos conforme a lo previsto en el apartado **quinto del artículo 15 de este Reglamento.**”*



## V. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Decreto por el que se modifica el Artículo 20 del Reglamento de la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía, aprobado por Decreto 138/2002, de 30 de abril.

Sevilla, 15 de mayo de 2006

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez





# DICTAMEN 10/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL PLAN DE FOMENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO EN ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
18 de julio de 2006*

## ÍNDICE

### II. CONTENIDO

### III. OBSERVACIONES GENERALES

### IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### V. CONCLUSIONES



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, Informes sobre los Anteproyectos de Leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales y proyectos de decretos, que juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las indicadas materias.

En este sentido, el día 27 de junio de 2006 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula el Plan de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo en Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada, por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el 27 de junio de 2006, a la Comisión de Trabajo de Empleo y Formación de este Organismo.

## II. CONTENIDO

El Proyecto de Decreto que nos ocupa es fruto del VI Acuerdo de Concertación Social suscrito por el Gobierno de la Junta de Andalucía y los Agentes Sociales y Económicos, el 25 de enero de 2005. Con el mismo, el Consejo de Gobierno quiere dar forma al compromiso ya asumido hace años y que se refuerza con la firma de dicho Acuerdo, de establecer un marco normativo que contribuya a fomentar y consolidar el trabajo de los autónomos y autónomas en Andalucía.

Esta norma nace por supuesto, en base a las competencias que el Estatuto de Autonomía andaluz y la Constitución española otorgan a la Comunidad Autónoma en materia de fomento y planificación de la actividad económica en Andalucía y el ejercicio de sus poderes, en orden a la consecución de objetivos, como el pleno empleo en los sectores productivos y la igualdad entre hombres y mujeres andaluces.

El Gobierno autonómico pretende que se supere la perspectiva de transitoriedad y temporalidad que ha tenido el trabajo realizado por aquellas personas que deciden emprender un proyecto de trabajo por su cuenta y que se implante la idea o visión de que los empleos por cuenta propia generados de este modo provienen de proyectos viables, que surgen con la idea de continuidad en el tiempo y que a su vez son fuente de generación de empleo por cuenta ajena.

En todo caso, hay que señalar que este Decreto regula el autoempleo desde la vertiente de la individualidad, es decir, que pretende fomentar y consolidar el trabajo de aquellas personas que emprenden esta aventura en solitario, sin constituirse en las formas jurídicas colectivas que nuestro Derecho reconoce a los mismos.

Se debe destacar, del contenido del mismo, el papel que se otorga a las Corporaciones Locales andaluzas como promotoras de proyectos que ayuden a consolidar este tipo de trabajo, dentro de su ámbito competencial y en el marco de los Nuevos Yacimientos de Empleo; y el conjunto de medidas que se recogen para ayudar en los inicios y en la consolidación de las iniciativas que se generen, como son el ticket del autónomo para el inicio de su actividad; el apoyo a la financiación flexible y a proyectos de asesoramiento y autorización; las ayudas a las primeras contrataciones indefinidas o transformación de contratos temporales en indefinidos realizadas por los autónomos y autónomas; las medidas de apoyo a la formación específica; el programa de promoción de las trabajadoras autónomas; el fomento de la cultura preventiva y del asociacionismo entre este tipo de trabajadores y trabajadoras.

En concreto el Decreto está estructurado de la siguiente forma:

### **CAPÍTULO I. “DEFINICIÓN Y ÁMBITO” (ARTÍCULOS 1-2)**

### **CAPÍTULO II. “PROGRAMA PARA FOMENTAR EL EMPLEO A TRAVÉS DEL AUTOEMPLO INDIVIDUAL MEDIANTE EL INICIO DE UNA ACTIVIDAD ECONÓMICA” (ARTÍCULOS 3-7)**

**CAPÍTULO III. “PROGRAMA DE ASESORAMIENTO Y ACOMPAÑAMIENTO AL TRABAJO AUTÓNOMO” (ARTÍCULOS 8- 9)**

**CAPÍTULO IV. “PROGRAMA PARA IMPULSAR PROYECTOS PROMOVIDOS POR LAS CORPORACIONES LOCALES EN EL MARCO DE LOS NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO” (ARTÍCULOS 10-11)**

**CAPÍTULO V. “PROGRAMA PARA LA CONSOLIDACIÓN Y APOYO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL AUTÓNOMO Y AUTÓNOMA” (ARTÍCULOS 12-15)**

**CAPÍTULO VI. “PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS AUTÓNOMAS” (ARTÍCULOS 16-19)**

**CAPÍTULO VII. “PROGRAMA PARA EL FOMENTO DE LA CULTURA PREVENTIVA EN MATERIA DE RIESGOS LABORALES PARA LOS AUTÓNOMOS Y AUTÓNOMAS” (ARTÍCULOS 20-21)**

**CAPÍTULO VIII. “PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA TRABAJADORA AUTÓNOMA” (ARTÍCULOS 22-25)**

**CAPÍTULO IX. “PROGRAMA PARA POTENCIAR EL CONOCIMIENTO DEL TRABAJO AUTÓNOMO EN ANDALUCÍA, FOMENTANDO EL ASOCIACIONISMO DE LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS AUTÓNOMOS” (ARTÍCULOS 26-29)**

**CAPÍTULO X. NORMAS COMUNES (ARTÍCULOS 30-34)**

#### **DISPOSICIONES ADICIONALES**

*Primera.* Existencia de dotación presupuestaria.

*Segunda.* Aprobación de las bases de concesión.

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA. Derogación de normativa anterior.**

#### **DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.* Desarrollo normativo y ejecución

*Segunda.* Entrada en vigor



### III. OBSERVACIONES GENERALES

Los grupos y organizaciones representados en este Consejo Económico y Social de Andalucía saludan que nuevamente la Concertación Social de Andalucía haya sido artífice de haber articulado una norma tan necesaria para atender las demandas de las miles de autónomas y autónomos de Andalucía y que, con los trabajos de este Consejo Económico y Social se complete de manera acertada este Decreto por el que se regula el Plan de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo en Andalucía. Valoramos de manera positiva dicho Proyecto, por cuanto se hace una apuesta fuerte y decidida para impulsar y fomentar el autoempleo a través de programas cuya pretensión principal está en la generación de empleo, al tiempo que se recoge de manera homogénea e integral la diversidad de normas que existen e incorporan otras nuevas en una sola, ayudando así a la mejor comprensión y ordenación de la normativa que afecta a la actividad económica de las autónomas y autónomos. Con ello, se pretende resaltar la figura de la autónoma y del autónomo en su papel de generador de empleo, riqueza y bienestar social.

Para el desarrollo de esta modalidad de actividad económica cada día es más necesario un correcto desarrollo de la responsabilidad social corporativa que, entre otras cuestiones, tiene que ver con garantizar el cumplimiento y la asunción de los derechos de los consumidores y usuarios, siendo éste un elemento transversal que debe recorrer el espíritu del Decreto.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Debe quedar claro que uno de los objetivos del Decreto es la eliminación de la situación de discriminación por razón de género que se constata en el trabajo autónomo, al igual que ocurre en el ámbito del trabajo por cuenta ajena, mayor en Andalucía que en otras Comunidades Autónomas españolas.

### CAPÍTULO I. “DEFINICIÓN Y ÁMBITO”

#### Artículo 1. “Definición”

En el Apartado 2 a) se propone la inclusión del siguiente texto, para definir con mayor claridad el colectivo al que se refiere:

***“a) Colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo, aquellas personas desempleadas en las que concurran las siguientes características:***

- Mujeres víctimas de violencia de género.***
- Personas con discapacidad con un grado de minusvalía igual o superior al 33%.***
- Las personas internas de centros penitenciarios cuya situación les permita acceder a una actividad económica por cuenta propia, así como aquellas otras en libertad condicional y ex-reclusas.***
- Personas con problemas de drogadicción o alcoholismo que se encuentren en procesos de rehabilitación o reinserción social.***
- Jóvenes mayores de dieciocho y menores de treinta años, procedentes de instituciones de menores.***
- Usuarios del programa de solidaridad.***
- Inmigrantes.***
- Personas pertenecientes a minorías étnicas.***
- Demás personas desfavorecidas o en riesgo de exclusión, siempre que así se contemple por cualquier disposición normativa.”***

## **CAPÍTULO II. “PROGRAMA PARA FOMENTAR EL EMPLEO A TRAVÉS DEL AUTOEMPLEO INDIVIDUAL MEDIANTE EL INICIO DE UNA ACTIVIDAD ECONÓMICA”**

### **Artículo 4. “Ticket del Autónomo para el inicio de la actividad”**

En el Apartado 1 se recomienda la inclusión de la siguiente aclaración:

*“... destinada a apoyar a mujeres, **jóvenes menores de 30 años** y personas...”*

### **Artículo 6. “Medida para el apoyo y la gestión necesarios durante el inicio de la actividad autónoma”**

Debería precisarse quién es el destinatario de la ayuda, por cuanto la disposición puede inducir en su redacción actual a cierta confusión.

Por otra parte, en relación con el Apartado 3, sería conveniente que el Decreto estableciera explícitamente los requisitos y condiciones mínimos que habrán de cumplir las autónomas y autónomos para beneficiarse de las medidas contempladas en este artículo, evitando con ello una excesiva referencia a la posterior norma de desarrollo.

## **CAPÍTULO V. “PROGRAMA PARA LA CONSOLIDACIÓN Y APOYO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL AUTÓNOMO Y AUTÓNOMA”**

### **Artículo 12. “Objeto”**

### **Artículo 13. “Medida de apoyo a la/s primera/as contratación/es de carácter indefinido, o transformaciones de contratos de duración determinada en indefinido que realice de forma simultánea el trabajador o trabajadora autónomo individual”**

Con relación al Capítulo V, “Programa para la consolidación y apoyo de la actividad económica del autónomo y autónoma”, en lo que se refiere a la primera medida que se contempla, sobre la ayuda para la/s primera/s contratación/es de carácter indefinido o transformación/es de contratos de duración determinada en indefinido que realice de forma simultánea el trabajador o trabajadora autónomo individual, hacemos referencia a que esta medida no está suficientemente clara, ya que no se especifica si la ayuda es sólo para la primera contratación indefinida ó la primera transformación, ó si la ayuda se extiende para todos los trabajadores que se contraten hasta el máximo de cinco.

En este sentido, creemos que sería necesario hacer referencia a las ayudas que establece el Decreto 149/2005, de 14 de junio, por el que se regulan los incentivos a la contratación con carácter indefinido, para que el/la autónomo/a que contrate a más de un/a trabajador/a se beneficie también de las ayudas a las que hace mención este último Decreto.

Respecto al Apartado 4 del Artículo 13, se propone además que se incluya un inciso final para el supuesto de extinción por cualquier causa de un contrato incentivado, adscrito a un puesto de trabajo indefinido, antes de transcurrir el plazo de cuatro años.

Se propone el siguiente texto: *“El trabajador autónomo tendrá un plazo de quince días para realizar otra contratación indefinida con las mismas condiciones que la anterior”.*

## **CAPÍTULO VII. “PROGRAMA PARA EL FOMENTO DE LA CULTURA PREVENTIVA EN MATERIA DE RIESGOS LABORALES PARA LOS AUTÓNOMOS Y AUTÓNOMAS”**

### **Artículo 20. “Objeto”**

En el epígrafe f), se recomienda no cerrar la enumeración de actividades, por lo que se aconseja terminar la misma con la fórmula “etc.”.

## **CAPÍTULO VIII. “PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA TRABAJADORA AUTÓNOMA”**

### **Artículo 24. “Medidas para favorecer la conciliación familiar y laboral”**

Se propone sustituir el título de este Artículo por el de ***“Medidas de protección a la maternidad”***.

Se aconseja además que en el epígrafe a) de dicho Artículo 24, cuando se establece la cuantía y el tiempo de duración, se debería tener en cuenta el caso de partos múltiples para que en la misma proporción sea aumentada la ayuda y el tiempo.

Asimismo, se recomienda completar el segundo párrafo del mismo Apartado a), de forma que quede del siguiente tenor:

***“La normativa que desarrolle el presente Decreto establecerá los requisitos y condiciones que deberán reunirse para poder beneficiarse de esta ayuda, y en este caso, la cualificación necesaria de la trabajadora o trabajador contratado en el periodo de ausencia de la trabajadora autónoma”.***

## **CAPÍTULO IX. “PROGRAMA PARA POTENCIAR EL CONOCIMIENTO DEL TRABAJO AUTÓNOMO EN ANDALUCÍA, FOMENTANDO EL ASOCIACIONISMO DE LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS AUTÓNOMOS”**

### **Artículo 28. “Medidas para el análisis, conocimiento, y difusión del autoempleo”**

Respecto al Apartado 2, Epígrafe b), se recomienda, igual que en la observación al Artículo 20, no cerrar la lista de acciones formativas utilizando para ello la abreviatura “etc.”

### **Artículo 29. “Premio anual al autónomo o autónoma andaluces”**

Se propone incluir tras el primer punto y seguido, que se transformaría en una coma, el siguiente inciso:

*“..., dicha comisión, que deberá ser paritaria, estudiará...”*

## CAPÍTULO X. “NORMAS COMUNES”

### Artículo 33. “Obligaciones de los beneficiarios”

Respecto al Apartado 1, Epígrafes c) y g) resultaría conveniente incluir, como precisión del precepto, el sometimiento a aquellas actuaciones de comprobación “**que estén legalmente establecidas**” en la normativa aplicable vigente.

Asimismo, con respecto al Epígrafe g), sería conveniente especificar por cuánto tiempo deberán conservarse los documentos.

## V. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Decreto por el que se regula el Plan de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo en Andalucía.

Sevilla, 18 de julio de 2006

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

EI PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez



# DICTAMEN 11/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN FARMACÉUTICA DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
15 de septiembre de 2006*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**





## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, Informes sobre los Anteproyectos de Ley que regulen materias socioeconómicas y laborales, que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las indicadas materias.

En este sentido, el día 6 de julio de 2006 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación Farmacéutica de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el 6 de julio de 2006, a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales de este Organismo.

Dada la extensión y complejidad de la materia que regula el texto remitido, este Consejo Económico y Social consideró conveniente, amparándose en lo establecido en el artículo 6.2 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea este Organismo, la solicitud de una ampliación de plazo sobre el ordinario de 20 días para la emisión de informes y dictámenes, recogido en el artículo 6.1 de la citada Ley. Dicha solicitud fue atendida por la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía con fecha 19 de julio de 2006.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley sobre el que tiene el encargo este Consejo Económico y Social de Andalucía de emitir Dictamen, tiene como objetivo básico, y así se refleja en la Exposición de Motivos del mismo, la ordenación de los servicios y establecimientos farmacéuticos de nuestra Comunidad Autónoma, así como las obligaciones que se derivan de la atención farmacéutica que se presta en los mismos a la ciudadanía, garantizando en todo momento, un acceso adecuado y de calidad a los medicamentos, fomentando su uso racional y propiciando la mejora de los niveles de salud de la colectividad.

Partiendo de esta premisa, hay que señalar que la futura Ley nace en el contexto determinado por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que da contenido al derecho a la protección de la salud recogido en nuestra Carta Magna en el Artículo 43; la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, en la que encomienda a las Administraciones del Sistema Nacional de Salud, que tengan competencias en esta materia, la ordenación de las oficinas de farmacia, servicios farmacéuticos y prestaciones farmacéuticas; la Ley 16/1997, de 25 de abril, de Regulación de Servicios de las Oficinas de Farmacia, que aunque supone el marco jurídico básico, prevé que éste sea completado con la normativa propia de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia; y finalmente por el Estatuto de Autonomía, Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, que en sus Artículos 13.21 y 20.1 asigna competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de sanidad e higiene, sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 149.1.16ª de la Constitución española, y la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, ley autonómica que define el marco en el que se desarrolla la política de Salud en Andalucía.

Todo lo anterior implica que la ordenación farmacéutica no sea objeto de una regulación aislada, sino que quede integrada en la política sanitaria llevada a cabo en la Comunidad Autónoma Andaluza, y que por tanto la futura Ley que hoy aquí se analiza, vaya a servir de apoyo legislativo a las estructuras farmacéuticas del Sistema Sanitario Público de Andalucía.

En concreto el Anteproyecto de Ley consta de ciento cinco artículos, divididos en nueve Títulos, consta también de siete Disposiciones Adicionales, 19 Transitorias, una Derogatoria y tres Finales. Y se cierra con IV Anexos dedicados respectivamente a las Unidades Territoriales Farmacéuticas de Andalucía, a los Procedimientos de Adjudicación y Autorizaciones de Instalación y Funcionamiento de Nuevas Oficinas de Farmacia, al Baremo de Méritos y a procedimientos pendientes a la fecha de publicación de la Ley.

A manera de resumen, el contenido de cada Título es el siguiente:

### **TÍTULO I. "DISPOSICIONES GENERALES" (ARTÍCULOS 1-9)**

#### **CAPÍTULO I. ORDENACIÓN Y ATENCIÓN FARMACÉUTICA (ARTÍCULOS 1-3)**

## **CAPÍTULO II. ESTABLECIMIENTOS Y SERVICIOS FARMACÉUTICOS (ARTÍCULOS 4-9)**

En él se definen el objeto y ámbito de la Ley así como la ordenación y atención farmacéutica y se establecen los distintos ámbitos de atención farmacéutica: oficinas de farmacia, servicios farmacéuticos y distribución.

### **TÍTULO II. “DE LA ATENCIÓN FARMACÉUTICA EN LAS OFICINAS Y SERVICIOS DE FARMACIA” (ARTÍCULOS 10-68)**

Este Título consta de tres Capítulos, en los que se regula la atención farmacéutica en las oficinas de farmacia y los servicios de farmacia:

#### **CAPÍTULO I. DE LA OFICINA DE FARMACIA (ARTÍCULOS 10-53)**

Dividido a su vez en diez secciones, está dedicado a regular la atención farmacéutica en las oficinas. Su extensión y detalle hay que entenderlos desde una triple perspectiva: la necesidad de anular definitivamente las normas preconstitucionales, la constatación de que se está desarrollando en este ámbito un debate de futuro muy intenso, pretendiendo la Ley contribuir en este cambio necesario; y las modificaciones en la manera de entender esta actividad, tanto de los propios farmacéuticos como de la sociedad en general.

#### **CAPÍTULO II. DE LOS BOTIQUINES FARMACÉUTICOS (ARTÍCULOS 54-57)**

Se regulan asegurando la dirección técnica y unos requisitos mínimos que garantizan una atención aceptable a la ciudadanía.

#### **CAPÍTULO III. DE LA ATENCIÓN FARMACÉUTICA EN CENTROS SANITARIOS, SOCIOSANITARIOS Y PENITENCIARIOS (ARTÍCULOS 58-68)**

Dividido también en secciones, se ha dedicado a la regulación de la atención y ordenación farmacéutica en estos centros.

### **TÍTULO III. “DEL USO RACIONAL DE LOS MEDICAMENTOS” (ARTÍCULOS 69- 80)**

#### **CAPÍTULO I. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS PACIENTES EN RELACIÓN CON LOS TRATAMIENTOS FARMACOLÓGICOS (ARTÍCULO 69)**

#### **CAPÍTULO II. CORRECTA SELECCIÓN, PRESCRIPCIÓN, DISPENSACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE MEDICAMENTOS (ARTÍCULO 70)**

#### **CAPÍTULO III. PRESTACIÓN FARMACÉUTICA DEL SISTEMA SANITARIO PÚBLICO DE ANDALUCÍA (ARTÍCULOS 71-80)**

En este Título se regulan aspectos como los derechos y deberes de las personas usuarias en relación con los tratamientos farmacológicos, los principios generales de actuación profesional en el uso racional de los medicamentos o los requisitos de inclusión de

medicamentos en la prestación farmacéutica del Sistema Sanitario Público de la Junta de Andalucía, entre otros.

#### **TÍTULO IV. “DE LA DISTRIBUCIÓN DE MEDICAMENTOS” (ARTÍCULOS 81-83)**

Regula los conceptos básicos y condiciones generales que se deben dar en la distribución de medicamentos para uso humano.

#### **TÍTULO V. “DE LA DISTRIBUCIÓN Y DISPENSACIÓN DE MEDICAMENTOS DE USO ANIMAL” (ARTÍCULOS 84-92)**

Se regulan las autorizaciones, régimen de funcionamiento, funciones y obligaciones y derechos de los establecimientos y del personal que pueden distribuir este tipo de medicamentos.

#### **TÍTULO VI. “DE LA PROMOCIÓN Y PUBLICIDAD DE LOS MEDICAMENTOS” (ARTÍCULO 93)**

Se establece que la promoción y publicidad de los medicamentos será veraz y rigurosa, atribuyendo competencias en esta materia a la Consejería competente en materia de Salud.

#### **TÍTULO VII. “DEL RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES” (ARTÍCULO 94)**

Se regula el régimen de incompatibilidades de los profesionales al servicio del Sistema Sanitario Público en Andalucía.

#### **TÍTULO VIII. “DE LOS MEDICAMENTOS ESTRATÉGICOS” (ARTÍCULOS 95-98)**

Adaptándose a la normativa europea (Reglamentos 141/200 y 847/2000 de la Comunidad Europea) se definen estos medicamentos y se ordena el establecimiento de un Plan específico con la finalidad de promover, impulsar e incentivar en esta Comunidad Autónoma la investigación y producción de los mismos.

#### **TÍTULO IX. “DEL RÉGIMEN SANCIONADOR” (ARTÍCULOS 99-105)**

Se establece el régimen sancionador, las infracciones y sanciones.

#### **DISPOSICIONES ADICIONALES**

*Primera.* Planificación farmacéutica en zonas con oficinas de farmacia amortizadas.

*Segunda.* De la aplicación de los criterios de planificación.

*Tercera.* De la compatibilidad del farmacéutico o farmacéutica.

*Cuarta.* De la acreditación.

*Quinta.* Del uso racional de los productos sanitarios en el ámbito del Sistema Sanitario Público de Andalucía.

*Sexta.* De los y las profesionales que prescriben.

*Séptima.* Actuaciones sobre productos sanitarios.

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

*Primera.* De la vigencia de la normativa sobre fórmulas magistrales.

*Segunda.* De la vigencia de las unidades territoriales farmacéuticas.

*Tercera.* En cuanto a la planificación farmacéutica.

*Cuarta.* En cuanto a procedimientos de adjudicación y autorización.

*Quinta.* Del baremo de méritos.

*Sexta.* Del procedimiento de medición.

*Séptima.* De las distancias.

*Octava.* De las garantías.

*Novena.* De los farmacéuticos y farmacéuticas titulares.

*Décima.* De las oficinas de farmacia pendientes de instalación.

*Undécima.* De los locales.

*Duodécima.* De los farmacéuticos y farmacéuticas especialistas.

*Décimotercera.* De los servicios farmacéuticos y depósitos de medicamentos.

*Décimocuarta.* De los requisitos de los servicios farmacéuticos.

*Décimoquinta.* De la aplicabilidad a los centros sanitarios.

*Décimosexta.* De los procedimientos de autorización de servicios y depósitos.

*Décimoséptima.* Incompatibilidades en la cotitularidad.

*Décimoctava.* Titulares con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley.

*Décimonovena.* Modificación de locales en oficinas de farmacia y establecidas.

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA. Derogación de normativa.**

**DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.* Habilitación.

*Segunda.* Desarrollo Reglamentario.

*Tercera.* Entrada en vigor.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

Conviene, con carácter previo, señalar que el momento en el que se recibe este Anteproyecto de Ley para su dictamen por este Consejo Económico y Social de Andalucía, es paralelo a la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios, pudiendo observar en la comparación del texto que se somete a dictamen por este Consejo Económico y Social, que existen importantes coincidencias en el enfoque de algunos aspectos en materia de regulación de la prescripción, dispensación y orientación de la planificación de la atención farmacéutica.

Es, por tanto, una primera tarea a realizar, la revisión del articulado para adecuarlo a los preceptos incluidos en la norma estatal de reciente publicación, teniendo en consideración que existen numerosos aspectos en los que la coincidencia de voluntad legisladora es evidente.

Por otra parte, con independencia del contenido efectivo de la Ley de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios, debe señalarse que el presente Anteproyecto ha de tener, como límite material, los ámbitos competenciales de la legislación exclusiva estatal, como es la elaboración, conservación y dispensación de medicamentos.

En relación con la naturaleza de las oficinas de farmacia, es necesario recordar que la legislación sobre los establecimientos que pueden custodiar, conservar y dispensar medicamentos es competencia del Estado, y su ejecución de las Comunidades Autónomas. Atendiendo a esa competencias, el Estado ha señalado que sólo las Oficinas de Farmacia, de una parte, y los Servicios de los Hospitales, Centros de Salud y estructuras de Atención Primaria para su aplicación dentro de dichas instituciones, o para tratamientos que exijan una particular vigilancia del equipo multidisciplinario de atención a la salud, de otra parte, son los centros sanitarios a los que se atribuye la conservación, custodia y dispensación de medicamentos.

Por otro lado, la Ley de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos establece, en su Artículo 84.6, que las Oficinas de Farmacia tiene la consideración de establecimientos sanitarios privados de interés público sujetos a planificación sanitaria, expresando así la necesidad de conjugar aspectos relativos a la iniciativa empresarial privada, con la necesidad de garantizar la adecuada asistencia farmacéutica a la población, justificando, por tanto, la intervención de la autoridad sanitaria en aspectos relevantes de la organización para la dispensación del medicamento. Del mismo modo, y ante la importancia que para la Comunidad Autónoma tienen los temas relacionados con el empleo, resulta coherente una cierta intervención pública en este ámbito a favor tanto de la creación de empleo como de la generación de nuevas iniciativas empresariales.

En este sentido viene observándose la aparición de normas aprobadas por las Comunidades Autónomas que persiguen este equilibrio entre iniciativa privada e interés público, llegando a regularse diferentes mecanismos de transmisión de Oficinas de Farmacia, derecho previsto en el orden Constitucional.



Por otro lado, la nueva Ley de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos establece, en su Artículo 84.2b, la presencia y actuación profesional del farmacéutico como condición y requisito inexcusable para la dispensación al público de medicamentos, teniendo en cuenta el número de farmacéuticos necesarios en función de la actividad de la oficina, prueba de la voluntad legislativa de equilibrar la iniciativa privada con la garantía del servicio a la ciudadanía.

Asimismo, debe tenerse en cuenta el requerimiento realizado, con fecha 28 de junio de 2006, por parte de la Comisión Europea al Estado español como fase del procedimiento de infracción del Tratado de las Comunidades Europeas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, referido a restricciones nacionales en el ámbito de la apertura y gestión de farmacias. En este sentido, el Anteproyecto que se somete a dictamen, persigue nuevamente el equilibrio entre el marco general regulador del Estado, con la incorporación de nuevos criterios en la planificación farmacéutica, favoreciendo una mayor capacidad de autorización de Oficinas de Farmacia, en consonancia con las necesidades de la población.

Ha de subrayarse, también, que existen algunos aspectos con desigual desarrollo en la norma, por cuanto mientras algunas materias aparecen profusamente reguladas, de forma casi reglamentaria, en otras, sin embargo, es práctica habitual la remisión íntegra de su desarrollo al ámbito reglamentario, quedando el articulado en estos supuestos prácticamente como normas en blanco.

Con carácter general, el Consejo Económico y Social entiende que, más allá de un análisis del articulado, que también se propone, conviene para el mejor informe del Anteproyecto de Ley, analizar de manera específica una serie de temas que son contemplados en varios artículos del texto, no sucesivos, y que requieren de un análisis particular.

### **Del concepto de oficina de farmacia**

La legislación básica estatal establece que la oficina de farmacia es un establecimiento sanitario privado, de interés público, sometido a la planificación sanitaria que establezcan las CCAA. Como se contempla en la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley, el objetivo principal de ésta es garantizar en todo momento un acceso adecuado y de calidad a los medicamentos fomentando su uso racional y propiciando la mejora de los niveles de salud de la colectividad.

Cubierto el interés sanitario de la oficina de farmacia, no se ha de olvidar su vertiente empresarial, para cuyo desarrollo se necesita de una flexibilidad de organización amparada por la libertad de empresa, siempre en el marco general que garantice la adecuada atención a la población.

Llama la atención que, tratándose de una norma que en numerosas ocasiones reitera y reproduce la legislación exclusiva estatal, sin embargo, no haya hecho suyo el concepto de oficina de farmacia, cuestión de alto interés para analizar su incidencia en el orden económico y social, como tampoco alude en ningún momento al concepto titular-proprietario, como sí se hace en otras Comunidades Autónomas.

## De la prestación farmacéutica fuera de la oficina de farmacia

Del literal del Artículo 4 del Anteproyecto y de otros Artículos (59, 61, 62, 66 y 73) puede entenderse que la norma está creando espacios de dispensación y distribución farmacéutica distintos a las oficinas de farmacia. A este respecto, debe tenerse en cuenta que la enumeración de los sitios donde se conservan y dispensan los medicamentos, y donde se distribuyen, es competencia exclusiva del Estado, por lo que la competencia de desarrollo que tienen las CC.AA. no puede significar ni crear más centros, ni clasificar lo que ya ha sido regulado por el Estado.

Entre los centros fijados por el Estado, se incluyen en el presente Anteproyecto los botiquines farmacéuticos y depósitos en hospitales, que son centros auxiliares o extensiones de otros centros, y se añade, sin apoyo en la legislación del Estado, los Servicios de farmacia y depósitos de medicamentos de los centros sociosanitarios, así como los depósitos de medicamentos de los centros penitenciarios y de los centros sanitarios extrahospitalarios.

Esta propuesta novedosa incluida en el Anteproyecto de Ley, responde a nuevas realidades en atención sanitaria y sociosanitaria a determinados colectivos, como personas en situación de dependencia o población reclusa. No obstante la voluntad del texto propuesto, sería necesario dejar claramente delimitado que la dispensación que se pueda producir sólo habrá de ser para los pacientes de los centros sanitarios o sociosanitarios, y que, en todo caso, no se amplíe el marco competencial establecido por la legislación estatal.

Finalmente, ha de señalarse que en la norma no se contiene una definición de qué debe entenderse por centro sanitario extrahospitalario, citado en el artículo 4, lo que debiera ser subsanado.

## De la presencia de los titulares en la oficina de farmacia

Partiendo de la premisa general de que un titular de oficina de farmacia es un profesional que, en el ejercicio de su libertad de empresa, precisa a su vez de libertad de movimientos y horarios para atender a ésta adecuadamente, sería necesario que el Artículo 23 del Anteproyecto se suavizara para atender a esa necesaria libertad.

Si atendemos a la norma estatal, se comprueba cómo establece de manera indudable que no podrá mantenerse abierta una oficina de farmacia sin la presencia de un farmacéutico, pero en ningún caso se exige que éste deba ser siempre el titular propietario de la misma.

Al tratarse de un centro sanitario privado, el titular debe contar con libertad de autoorganización. Es ciertamente poco comprensible que en el marco de una libertad horaria, dado que es posible la apertura 24 horas, se establezca un horario mínimo y en el resto del horario (al menos de 17 horas) sí se permita la presencia de otro profesional distinto al titular, quien siempre y en todo caso es responsable subsidiario de cualquier acción.

Con respecto al horario, se ofrece una consideración que bien pudiera ser tenida en cuenta por el legislador. Como ejemplo si el horario mínimo es de 9.30 horas a 13,30 y de

17.00 a 20.00, puede darse el caso de que los horarios de más ventas por cuestiones sociales fuera de 8.00 a 9.30 horas, antes del inicio de la jornada laboral y escolar, y de 20.00 a 22.00, finalizando el horario comercial y produciéndose la vuelta al hogar.

Por otra parte, la obligación de la presencia de al menos de uno de los posibles cotitulares en todo el horario adicional supondría exigir a dos cotitulares que decidan una apertura de 24 horas a trabajar diariamente durante 365 días al año 12 horas diarias, lo cual es una desventaja organizativa respecto a otras oficinas de farmacia que cuenten con otro modelo de titularidad (un solo titular o más de cuatro o cinco titulares que puedan actuar por turnos amplios). En ese sentido, habría que modificar también el Artículo 99.5.7ª, que califica como grave la no presencia de alguno de los cotitulares en el horario ampliado.

### De las infracciones y sanciones

Con carácter general, debe tenerse en cuenta la tipificación de infracciones que, en muchos casos, se solaparán con las previstas en la nueva Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, de competencia estatal, de ahí que se haga necesario su cotejo.

Con respecto a otras consideraciones en materia sancionadora, han de señalarse los siguientes extremos:

Se observa que materias pertenecientes a ámbitos sancionadores de carácter general y estatal son tipificadas en el marco de una norma autonómica sectorial. Además de lo ya citado respecto a la tipificación en la nueva Ley del Medicamento, existen otros supuestos, como sancionar la carencia de contrato laboral del farmacéutico adjunto, sustituto o regente (artículo 99.5.2ª), siendo el ámbito adecuado para su tratamiento la normativa laboral de acuerdo con lo establecido en el R.D. legislativo 5/2000, de 4 de agosto, de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS).

Asimismo, debe hacerse mención a la baremación en la calificación de alguna de las infracciones. Así en el mismo ejemplo del artículo 99.5.2ª, la ausencia del nombramiento debiera ser una infracción tipificada como leve y no grave, dada la naturaleza de la misma, en la que al farmacéutico que está atendiendo al paciente sólo le falta un requisito administrativo ordinario habilitante, que no incide en su capacidad o habilitación de actuar.

Otro ejemplo lo encontramos en el artículo 99.5.3ª, que califica como infracción grave el incumplimiento por parte de la oficina de farmacia de los horarios al público mínimos obligatorios, horarios ampliados comunicados o de guardia, cuestión que debiera ser leve, pues no perjudica directamente la salud del paciente, y en todo caso, se podría relativizar con una expresión como: "con la salvedad de que el incumplimiento del horario por parte de la oficina de farmacia fuese producido puntualmente y por causa mayor justificada."

Finalmente, existiendo una identificación entre los tipos sancionables en esta norma y en la Ley General de Sanidad, no se alcanza a comprender por qué el Anteproyecto impone sanciones más altas por unas mismas conductas tipificadas.

En este ámbito se considera también de especial importancia que por parte del legislador se indique expresamente dentro del articulado cual sería la remisión al procedimiento sancionador preceptivo, a fin de garantizar dentro de la misma norma la correspondiente seguridad jurídica.

### **De la participación**

Una de las características de la moderna prestación sanitaria es la garantía de la participación del ciudadano en dicho ámbito. A este respecto, por parte del Consejo Económico y Social se considera necesario que en el ámbito de la Ley se intensifiquen los espacios de participación y colaboración tanto de los agentes económicos y sociales como de las organizaciones de consumidores y usuarios.

En tal sentido, se propone la presencia de estas organizaciones para el asesoramiento y el seguimiento en las Comisiones Asesoras de Uso racional de los Medicamentos tanto a nivel regional como en la atención primaria. Asimismo, se propone incorporar una nueva disposición adicional que establezca la creación de una comisión especializada dentro del Consejo Andaluz de Salud.

Por otra parte, y atendiendo a la especial relación económico administrativa entre las organizaciones empresariales del sector farmacéutico y la administración sanitaria farmacéutica se propone el establecimiento de otra nueva disposición adicional que plantee la presencia preceptiva y exclusiva de las organizaciones empresariales más representativas en aquellos procedimientos, actuaciones y convenios que afecten al ámbito de las prestaciones económicas entre las oficinas de farmacia y la Administración sanitaria en que participe la Administración Autonómica, a fin de garantizar una efectiva participación que contribuya a la adecuada defensa de los intereses empresariales de los titulares de oficinas de farmacia.

### **De la prescripción por principio activo: su relación con el gasto farmacéutico**

Entiende el Consejo Económico y Social que resulta evidente que cualquier enfoque y aproximación que hoy día se haga al ámbito sanitario parte, como premisa general, de la necesidad de la racionalización del gasto, dado el incremento constante del mismo en los últimos años y su presión sobre el conjunto del sistema, situación que además se puede ver agravada por las nuevas tendencias poblacionales que significan una mayor probabilidad de vida, mayores exigencias de calidad y la existencia de nuevas patologías.

Frente a ello por parte de las distintas administraciones, tanto la nacional, como la autonómica, se ha optado por promover la prescripción por principio activo y entre éstos, por aquel que tenga un menor precio.

Al respecto y con independencia de la oportunidad de este criterio, sería deseable insistir en que el mismo fuera completado por un criterio de prescripción del medicamento con una mejor relación coste-eficacia hacia las necesidades del paciente y con una garantía de continuidad en el uso del mismo medicamento durante todo el tiempo de tratamiento, así como que se analizara alguno de los problemas que su utilización está ocasionando a la población mayor y a enfermos crónicos y/o polimedicados.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### Artículo. 6.3. “De las prohibiciones”

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que no es oportuna la prohibición de la publicidad de las oficinas de farmacia, puesto que es una cuestión que no contempla la norma estatal, que sólo recoge la prohibición de la publicidad de determinados medicamentos, pero no de la oficina de farmacia en sí.

En correspondencia con lo anterior, habría que modificar también el Artículo 27, a fin de garantizar la libertad del ejercicio de la acción publicitaria, aunque se establezca una información mínima para el general conocimiento de los usuarios.

### Artículo 8.2. “De los procedimientos de autorización”

Sería conveniente modificar el sentido del silencio administrativo que se establece en este apartado, por cuanto el silencio negativo que ahora se contempla podría producir indefensión en el administrado.

Sería oportuno establecer el silencio administrativo en sentido positivo, por cuanto ello traería como consecuencia una mayor eficiencia por parte de la Administración competente al tener que responder en plazo, para lo cual se estaría creando el marco oportuno para que nuestra administración sanitaria ganase en afectividad y agilidad. Asimismo, si el bien protegido es la prestación del servicio farmacéutico al ciudadano, la no autorización de un centro por la inactividad de la administración supone una quiebra de ese objeto general que es el objeto general de la Ley.

### Artículo 13.4. “De la dispensación de medicamentos”

Se propone incluir una referencia a la venta de medicamentos cuando la caducidad del producto se produce antes de que concluya el período de tratamiento farmacológico prescrito, a fin de que ello sólo sea posible en casos de urgencia justificada y previa información y asentimiento del paciente.

### Artículo 15.2. “Del seguimiento de los tratamientos farmacológicos a los y las pacientes”

Dada la importancia de este seguimiento sería de interés que la Ley expresamente remita a su posterior desarrollo reglamentario.

### Artículo 16.1. “De los protocolos en la atención farmacéutica”

No parece oportuno que un texto legal del ámbito farmacéutico contemple la expresión “*adecuada automedicación*”, dado que ésta debe ser una circunstancia a limitar en su práctica social.

### **Artículo 21.a. “De los derechos y deberes de los ciudadanos y ciudadanas”**

Se sugiere añadir al final de la frase “derecho a la asistencia farmacéutica continuada”, la expresión “y de calidad”.

Asimismo y en consonancia con ello se propone que en el **Artículo 22.2** recíprocamente se contemple este mismo derecho como obligación para los farmacéuticos.

### **Artículo 22.2.d. “De los derechos y deberes de los farmacéuticos y farmacéuticas”**

Frente a la falta de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de tenencia mínima obligatoria, el Anteproyecto de Ley establece que será posible incluso promover la autorización de una nueva oficina dentro de la Unidad Territorial Farmacéutica, aun cuando no se cumplan los requisitos de planificación. Es decir, por un incumplimiento ya tipificado como infracción grave en el Artículo 99.5.4ª, se pretende excepcionar con carácter sancionador el marco planificador, que es además el principio general de toda la normativa.

Se propone, por tanto, la supresión de tal posibilidad dado que en la regulación sancionadora ya están suficientemente previstas las medidas a desarrollar para garantizar el servicio al ciudadano.

### **Artículo 22.2.h. “De los derechos y deberes de los farmacéuticos y farmacéuticas”**

Genera cierta duda que sea una obligación para el farmacéutico denegar la dispensación de medicamentos que contengan principios activos no legalmente reconocidos, dado que dichos medicamentos no es que no se puedan dispensar, sino que su comercialización y uso está prohibida.

### **Artículo 24. “De los farmacéuticos o farmacéuticas: titulares, regentes, sustitutos, adjuntos y del personal auxiliar”**

Entiende este Consejo que dado que es la realidad social, económica y territorial, con sus múltiples condicionantes, la que incide sobre la atención farmacéutica al usuario que para cada caso resulte necesaria, no resulta oportuno establecer taxativamente y a priori un listado de condicionantes que determinen un número concreto de auxiliares, sino que salvaguardando el interés general y la calidad de la prestación, el titular de la oficina debe contar con un margen de flexibilidad suficiente que le permita en cada territorio adoptar las decisiones más oportunas.

Además, en algún caso, puede que el titular propietario en aras a dar una mayor calidad decida incrementar el número de farmacéuticos en detrimento del número de auxiliares, compartiéndose la idoneidad de que los mismos tengan una formación homogénea y reglada, tal y como establece el Anteproyecto.

Por otra parte, y en consonancia con lo expresado en las observaciones generales sobre el excesivo reglamentarismo de algunos preceptos de la Ley, sorprende que en el

Apartado 7 del Artículo 24 se haga una remisión general y extensa al desarrollo reglamentario e inmediatamente a continuación, Artículo 25, se aborda detalladamente parte de ese contenido que previamente se remite a desarrollo reglamentario.

### **Artículo 25. “De las condiciones para el nombramiento del farmacéutico o farmacéutica sustituto o sustituta”**

En consonancia con lo expuesto en las observaciones generales, partiendo de la premisa general de que un titular de una oficina de farmacia es un profesional autónomo, se propone que se incluya como condición general justificativa de una ausencia temporal las actividades derivadas de la gerencia de la propia actividad.

Dado que la propia legislación básica reconoce que la farmacia es una empresa privada y como toda empresa se hace necesaria la realización de gestiones de tipo empresarial inherentes a la gerencia de la farmacia, se propone que se incluya dicha razón para justificar las ausencias temporales junto a las actividades profesionales o las razones personales.

### **Artículo 28. “De los horarios de apertura y servicios de guardia de la oficina de farmacia”**

Al establecerse en el Apartado 3º la necesidad de acomodarse a los módulos horarios, sería de interés que se abordase el horario de las oficinas de farmacia de especiales características en cuanto a aislamiento y poca población, en orden a arbitrar mecanismos que permitan la conciliación de la vida laboral y familiar.

Asimismo y a fin de dar coherencia al conjunto de la norma, se propone abordar en este artículo el horario de apertura al público de las oficinas de farmacia y botiquines farmacéuticos en zonas rurales previsto para éste último caso en el Artículo 54.5.

### **Artículo 32.2. “Del cómputo de habitantes”**

Se propone la supresión del Apartado 2 en función del cual se computa la población de hecho residente sin hallarse censada, dado que crea una cierta inseguridad jurídica, al no exigirse un elemento cierto declaratorio, lo cual podrá conllevar posteriormente a un conflicto interpretativo para su aplicación, al tratarse de un concepto indeterminado.

### **Artículo 36. “Pérdida del derecho a participar en el procedimiento de adjudicación y a las autorizaciones de instalación y funcionamiento”**

Este precepto restringe el derecho de los particulares impidiendo que pueda adjudicarse una oficina de farmacia a quienes hayan transmitido su titularidad o cotitularidad sobre una oficina en el plazo de los cinco años anteriores.

Al respecto considera el Consejo Económico y Social que en el caso de la titularidad debería tenerse en consideración las condiciones particulares de los solicitantes en relación con las circunstancias que hubieran motivado la venta previa.

Por otra parte, en relación a la venta de una cotitularidad, no se considera oportuno que se impida en cinco años la capacidad de concursar, pues se está restringiendo la capacidad de ejercer libremente su oficio y la libertad de creación de empresas.

### **Artículo 37. “Obligación del cierre de la oficina de farmacia”**

Determina el artículo que la autorización de una nueva oficina de farmacia significa la necesidad de cerrar otra de la que fuera titular el farmacéutico que adquiere la oficina.

Esta exigencia en cuanto no sea exigible en el conjunto del Estado, de modo que exista un sistema eficiente de conocimiento de la titularidad de farmacias en el territorio nacional, supone la generación de una circunstancia discriminatoria con respecto a lo establecido en otras Comunidades Autónomas, siendo por tanto el titular andaluz de una farmacia el imposibilitado a trabajar en otras CC.AA. La norma introduce así un elemento de desigualdad y discriminación hacia el sector farmacéutico andaluz.

Por otra parte, y caso de no atenderse la petición de eliminación de este Artículo, se sugiere que esa oficina de farmacia que debiera cerrarse se incluya en el mismo proceso de adjudicación de la nueva, de forma que se garantice la continuidad en la atención farmacéutica a la población.

### **Artículo 41.2, 6 y 8. “De la caducidad de las autorizaciones”**

Respecto al Apartado Segundo, no parece adecuado en derecho que la pérdida de la autorización afecte al cotitular, dado que la inhabilitación profesional de un cotitular se produce por sentencia firme en virtud de un proceso judicial y no cabe en ningún ordenamiento jurídico que se extienda las causas sancionadoras de un sujeto a otro, salvo que sea parte también en el proceso y así lo declare también el órgano judicial. Las responsabilidades penales o administrativas son personales e intransferibles, por lo que procede la supresión de esta norma o su precisión exhaustiva.

En relación al apartado sexto, se entiende que la edad no debe ser causa de caducidad de la autorización de la apertura, pues dicho elemento no afecta al objetivo de la norma, que es garantizar una atención farmacéutica de calidad.

En todo caso, se propone la posibilidad de que mediante una Disposición Transitoria se indique expresamente que concedida una nueva autorización o producido un cambio de titularidad en dicho caso, el titular estará obligado a jubilarse, y caducar la autorización, al cumplir los 73 años.

Finalmente, señalar que cuando se produzca la caducidad de una autorización la potestad de autorizar una nueva oficina sea una obligación, siempre que se cumplan los criterios de planificación.



#### **Artículo 42.2. “Del procedimiento de adjudicación de nuevas oficinas de farmacia”**

La disposición contenida en el apartado 2 supone un concepto de agotamiento del mérito que incluso es contrario al propio artículo 35.2 del Anteproyecto en el que se establece entre los principios generales el del mérito, cuestión que no puede perderse por su ejercicio, por lo que se propone su supresión.

#### **Artículo 44.b y 44.c. “De los traslados voluntarios”**

La posibilidad de realizar un traslado voluntario dentro del ámbito normativo planificado por la Junta, es una decisión del titular que puede tener diversos motivos entre los que, sin duda, destaca la mejora de la situación, la posibilidad de adaptar el inmueble a las necesidades de la oficina, etc..

No se entiende, por tanto, que se limite esta posibilidad a un plazo temporal o una titularidad ininterrumpida. Si en el marco de la planificación farmacéutica no se distorsiona la prestación, este artículo debería ser suprimido por cuanto resulta restrictivo de la libertad de traslado.

Respecto al Apartado c, en el que limita los traslados a que se mejore su actual ubicación con respecto a la mayoría de la población que atiende, es necesario señalar que estamos ante un traslado voluntario, por tanto, libre y potestativo para el titular. Por ello, no caben requisitos como el que se establece en este apartado, puesto que limita esa libertad a través de un concepto indeterminado como es la mejora de la ubicación. En todo caso, la ubicación responde al ámbito de planificación dada por la Administración, no teniendo que existir más limitaciones.

#### **Artículo 52.2. “De la transmisión de la oficina de farmacia”**

Llama la atención que el artículo comience estableciendo la voluntad del legislador de desarrollar reglamentariamente todo lo relativo al traspaso, venta o cesión, total o parcial de una oficina de farmacia para, posteriormente, entrar a regular sobre una serie de contenidos mínimos en esta materia.

Se entiende que, técnicamente, sería más oportuno que se determinase en primer lugar el contenido mínimo, como es el propio derecho al traspaso, venta o cesión para, posteriormente, al final del articulado, hacer la remisión al correspondiente desarrollo reglamentario.

Partiendo del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de la posibilidad de transmitir una oficina de farmacia, entiende este Consejo que en el Anteproyecto de Ley debería primar el objetivo de conseguir la máxima transparencia posible en dicho acto, en aras del interés público general, todo ello, sin menoscabo de la necesaria autonomía de las partes que consagra nuestro ordenamiento civil.

### **Artículo 56.1. “De la adscripción obligatoria”**

Para dar cumplimiento al contenido de la norma sería de interés sustituir la expresión “podrá adscribir” por **“adscribirá”**.

### **Artículo 69.1.c. “Derechos y deberes de los y las pacientes en relación con los tratamientos farmacológicos”**

Resulta evidente que uno de los elementos que más influyen en el ámbito sanitario es el coste farmacéutico, siendo muchas las circunstancias que intervienen en su determinación. No obstante, a efectos de los contenidos del Anteproyecto de esta Ley, el criterio a desarrollar en cuanto a la relación coste-producto, no debe ser el de menor esfuerzo económico (en términos absolutos), sino seleccionar el producto que ofrezca una mejor relación coste efectividad o beneficio para el paciente, que siempre debe ser individualmente considerado, con todas sus particularidades (edad, coincidencia con otras patologías, antecedentes,...). Por tanto se propone sustituir “*menos esfuerzo económico*” por **“mejor relación coste efectividad”**.

Por otra parte, en relación al concepto de eficacia y seguridad similar, indicar que científicamente sólo son similares los medicamentos genéricos, siendo el resto equivalentes, por lo que se propone incluir tras “*eficacia y seguridad similar*” la expresión **“contrastado científicamente”**.

### **Artículo 71.e. “Medicamentos incluidos en la Prestación farmacéutica del Sistema Sanitario Público de Andalucía”**

Se limita la dispensación de medicamentos incluidos en un ensayo clínico exclusivamente al caso de que él mismo sea promovido por un centro sanitario del Sistema Sanitario Público de Andalucía. Por tanto, se impide el desarrollo de ensayos clínicos a centros privados, así como que en Andalucía puedan continuar recibiendo un ensayo clínico pacientes de otras CCAA. Si el Ministerio de Sanidad y Consumo ha autorizado el ensayo no debe existir ninguna limitación a su desarrollo en nuestra Comunidad Autónoma.

### **Artículo 72. “Prescripción por “principio activo”**

En consonancia con lo señalado en las observaciones generales se propone que junto al criterio de menor coste, se garantice también un criterio de prescripción del medicamento con una mejor relación coste-eficacia hacia las necesidades del paciente y con una garantía de continuidad en el uso del mismo medicamento durante todo el tiempo de tratamiento, así como que se estudie alguno de los problemas que su utilización está ocasionando a la población mayor y a enfermos crónicos y/o polimedicados.

### **Artículo 75. “Medidas de promoción de la eficiencia”**

En consonancia con lo comentado respecto al Artículo 69.1.c, se propone sustituir la expresión “*menor coste de tratamiento*” por **“mejor relación coste-efectividad o beneficio para el paciente”**.

### **Artículo 81.5. “Conceptos básicos”**

Parece totalmente excesivo que se establezca una obligación general de suministro de medicamentos o productos sanitarios por parte de los almacenes de distribución, dado que los mismos dependen del abastecimiento propio de la industria farmacéutica. Por tanto, se propone introducir algún elemento que dote de seguridad jurídica a las empresas distribuidoras, tal como que se mantenga la exigencia pero con una indicación expresa del tenor “salvo causa de falta de suministro por fuerza mayor o desabastecimiento de la industria”, pues con ello se impediría que una entidad pudiera ser sancionada por una conducta propia de un tercero.

### **Artículo 82.3. “Autorizaciones administrativas”**

Siendo la distribución farmacéutica un elemento sustancial en la garantía de la prestación farmacéutica, no se alcanza a comprender la pretensión del legislador de establecer con carácter excepcional la posibilidad de autorizar almacenes de distribución monográficos, y que, por tanto, no cumplirían con los requisitos de calidad y normativos exigidos en la normativa estatal.

### **Artículo 93.5. “De la promoción y publicidad de los medicamentos”**

En virtud de este artículo se somete al criterio personal de cada uno de los directores gerentes de centros sanitarios de Andalucía la posibilidad de realizar actividades de promoción de medicamentos, siendo el criterio general el de su prohibición salvo que medie esa autorización expresa.

Debería quedar, por tanto, la tradicional actividad comercial e informadora de la industria farmacéutica sometida a la decisión objetiva de cada uno de los centros directivos.

Dada la posible discrecionalidad del sistema se propone, por tanto, la supresión de esta medida, todo ello sin menoscabo de una regulación de este tipo de actividades de forma que se garantice su ejercicio en el ámbito del buen funcionamiento del sistema y de la gestión del centro, teniendo en cuenta criterios como la presentación de novedades terapéuticas.

Asimismo, y para evitar posibles situaciones abusivas o que puedan ser objeto de una mala interpretación, debería prohibirse expresamente que las empresas que reciban autorización puedan bajo ninguna fórmula contribuir al sostenimiento económico de esos centros ni de las actividades de los mismos, a fin de que no se cree un dudoso “mercado” de autorizaciones.

## **ANEXO II. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN Y AUTORIZACIONES DE INSTALACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE NUEVAS OFICINAS DE FARMACIA**

Dada las especiales características del colectivo de minusválidos de Andalucía y atendiendo al criterio de discriminación positiva previsto en el conjunto del corpus normativo

nacional y autonómico, se sugiere que más allá del incremento puntual de la baremación previsto en el Anteproyecto de Ley, se arbitren por parte de los poderes públicos mecanismos legales que garanticen una presencia efectiva mínima de discapacitados entre los nuevos adjudicatarios de oficinas de farmacia.

### ANEXO III. 2. F. BAREMO DE MÉRITOS

En atención a una correcta y clara interpretación del precepto, se sugiere que se exprese con mayor claridad que la puntuación prevista en el apartado f es adicional al conjunto. A tal fin, se propone añadir tras “0,5 puntos” la expresión “**más**”.

### CONSIDERACIÓN FINAL

Aun cuando ya ha quedado manifestado que el conjunto del Anteproyecto de Ley debería ser analizado a la luz de la nueva Ley del Medicamento publicada en el Boletín Oficial del Estado una vez que el Anteproyecto de Ley andaluz tuvo entrada en este Órgano, es necesario hacer una llamada de atención sobre la práctica reiterada en el presente Anteproyecto de reproducir normas que regulan materias competencias del Estado.

Así, son varios los artículos que se pueden citar, como el Artículo 12, en materia de elaboración y dispensación de fórmulas magistrales y preparados oficinales. La elaboración de fórmulas magistrales y oficinales por las farmacias, de acuerdo con las normas de correcta fabricación, deben estar en el Formulario Nacional, que se regula en los Artículos 7, 42, 43 y 44 de la Ley del Medicamento, competencia exclusiva del Estado. Las fórmulas, según el artículo 42.2 citado, se preparan por las farmacias que dispongan los medios necesarios, es decir no todas, y los preparados oficinales se preparan por las farmacias que quieran y puedan. Por tanto, ni es función de todas las farmacias, según la Ley estatal, ni corresponde a la Comunidad imponerlo.

Por tanto, todo este artículo que se refiere a la elaboración de medicamentos, es competencia exclusiva del Estado. (Art. 149.1.16ª CE).

También se puede señalar el artículo 68, de las unidades de radiofarmacia, que se remite íntegramente a desarrollo reglamentario, pero cuya normativa, en todo caso, es de competencia estatal.

## V. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley de Ordenación Farmacéutica de Andalucía.

Sevilla, 15 de septiembre de 2006

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

EI PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez





# DICTAMEN 12/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DE LOS ANÁLISIS GENÉTICOS Y BANCOS DE ADN EN ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
22 de septiembre de 2006*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**





## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4.1 de la Ley 5/1997 de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Ley que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 21 de julio de 2006 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora de los Análisis Genéticos y Bancos de ADN en Andalucía, aunque en virtud de la Disposición Adicional Única de la Resolución de 25 de octubre de 2001, por la que se ordena la publicación de la reforma del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES-A, la citada petición, a efectos del cómputo de plazos, se entiende recibida el día 1 de septiembre de 2006.

Por acuerdo de la misma fecha de entrada, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía trasladó la solicitud de Dictamen a la Comisión de Trabajo de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación.

## II. CONTENIDO

En el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de sanidad e higiene, el Anteproyecto de Ley a dictaminar tiene por objeto la regulación de los análisis genéticos con fines de asistencia sanitaria o de investigación biomédica para la identificación del estado de afectado; de no afectado; o bien de portador de un defecto genético determinado o de variantes genéticas que puedan predisponer al desarrollo de una enfermedad específica o condicionar la respuesta a un tratamiento concreto; así como el establecimiento del régimen jurídico de los bancos de ADN y la creación del banco de ADN de Andalucía.

El incesante desarrollo de la investigación en genética humana está abriendo nuevos espacios de conocimiento sobre la fisiopatología molecular de las enfermedades, así como la posibilidad de su aplicación a la prevención y tratamiento de enfermedades prevalentes, de modo que la medicina se haga más personalizada.

Las consecuencias éticas y sociales de las investigaciones sobre el genoma humano, imponen a los investigadores especiales obligaciones de rigor, prudencia y responsabilidad, tanto en la realización práctica de las investigaciones como en la presentación pública y el uso de los resultados de las mismas. Además, la extraordinaria sensibilidad de la información genética trasciende el ámbito individual y sus aplicaciones éticas y sociales reclaman un marco regulador, en el que se establezcan las ineludibles cautelas y garantías singulares en el tratamiento y la utilización de los análisis genéticos y los datos relacionados con ellos.

El Anteproyecto de Ley consta de 34 Artículos, estructurados en cuatro Títulos, una Disposición Adicional, dos Disposiciones Transitorias y dos Disposiciones Finales. Viene precedido de una Exposición de Motivos desglosada en tres apartados, donde se exponen los objetivos y finalidad de la promulgación de la norma, que se organiza de la siguiente forma:

### TÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES” (ARTÍCULOS 1 A 3)

Se establece en este Título el objeto, las definiciones y los principios informadores de la norma.

### TÍTULO II. “ANÁLISIS GENÉTICOS” (ARTÍCULOS 4 A 28)

#### CAPÍTULO I. DISPOSICIONES COMUNES (ARTÍCULOS 4 A 8)

Regula las disposiciones comunes del consentimiento, el principio de no discriminación y el derecho a la información genética así como la trazabilidad de las muestras biológicas.

#### CAPÍTULO II. ANÁLISIS GENÉTICOS CON FINES DE ASISTENCIA SANITARIA (ARTÍCULOS 9 A 17)

En este Capítulo se establecen las normas que han de cumplir los Centros autorizados, el Consejo genético, el Derecho a la información, el contenido que deberá tener el docu-

mento de consentimiento informado, las pruebas de screening genético, la confidencialidad y protección de los datos y la cesión de los mismos, así como las condiciones en que han de ser conservadas las muestras y la aplicación concreta en los centros del Sistema Sanitario Público de Andalucía.

### **CAPÍTULO III. ANÁLISIS GENÉTICOS CON FINES DE INVESTIGACIÓN BIOMÉDICA (ARTÍCULOS 18 A 28)**

Se determinan en este Capítulo los fines de la investigación biomédica, las autorizaciones necesarias para llevarlas a cabo y, de otra parte, la protección de las personas que se presten a dichos análisis, el consentimiento informado y la revocación del mismo, así como el derecho a la información previa, la cesión e intercambio de muestras, y el plazo de conservación de las mismas.

#### **TÍTULO III. "BANCOS DE ADN" (ARTÍCULOS 29 A 31)**

Se regula en este Título el régimen jurídico de los Bancos de ADN, la revocación de las autorizaciones para dichos Bancos y la creación del Banco de ADN de Andalucía.

#### **TÍTULO IV. "RÉGIMEN SANCIONADOR" (ARTÍCULOS 32 A 34)**

En este Título se establece qué se considera por infracción administrativa y su tipificación, así como las sanciones aplicables y los Órganos competentes para aplicarlas.

#### **DISPOSICIÓN ADICIONAL**

*Única.* Comisión Autónoma de Ética e Investigación Sanitarias

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

*Primera.* Muestras biológicas

*Segunda.* Colecciones de muestras biológicas

#### **DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.* Habilitación normativa

*Segunda.* Entrada en vigor

## II. OBSERVACIONES GENERALES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera positiva la iniciativa de abordar una Ley específica para regular todas estas materias, que además de su gran interés científico, contiene un importante carácter social. La oportunidad de abordar este proyecto normativo queda justificada por distintos argumentos. Los avances científicos en el campo de la genética, desde que se logró descifrar el genoma humano, han permitido profundizar en el conocimiento de nuevas patologías y sobre todo de nuevas posibilidades terapéuticas para su resolución; con la lógica expectativa que se crea en muchas personas con enfermedades crónicas de base genética, y más aún en las conocidas como “enfermedades raras”, de encontrar nuevas posibilidades diagnósticas, preventivas o incluso curativas de sus padecimientos.

Por otra parte, Andalucía debe seguir apostando por ser pionera en estas líneas de trabajo e investigación, prosiguiendo así el camino emprendido en los últimos años, que sitúa a nuestra Comunidad en vanguardia de la investigación sanitaria en este campo, lo cual no sólo tiene importancia científica, sino que aporta un valor añadido de relevancia económica e impacto social.

Junto a ello, se estima que era necesario abordar esta regulación, al tratarse de cuestiones que sobrepasan el carácter meramente social o económico, y que por su especial sensibilidad adquieren una trascendencia que sobrepasa el ámbito personal o científico, situándose en planos éticos, jurídicos y sociales que hay que cuidar escrupulosamente.

Por todo ello, desde el Consejo Económico y Social de Andalucía queremos valorar esta iniciativa y el esfuerzo realizado para plasmar un marco legal que se ajusta a las capacidades competenciales de nuestro marco de autogobierno y que permite integrar nuevas tecnologías y prestaciones en el sistema sanitario; delimitando su aplicación para compatibilizar los múltiples y diversos aspectos tan complejos que coinciden en este tipo de actuaciones. Desde este punto de partida, existen algunas cuestiones sobre las que creemos necesario reflexionar para mejorar la norma.

Consideramos que el Anteproyecto de Ley tiene una estructura demasiado compleja. Se pretende regular con un nivel de precisión muy riguroso distintos aspectos que, aunque están absolutamente relacionados entre ellos, tienen un tratamiento diferenciado a lo largo de la norma. Parece que nos encontramos con tres leyes diferentes pero relacionadas, que deben resumirse en un sólo texto.

Esto le confiere un carácter heterogéneo, siendo a veces muy prolija en concreciones y definiciones, y otras por el contrario, muy genérica, echándose en falta una mayor concreción en algunos contenidos que parecen importantes. Existen artículos que abordan los mismos contenidos, pero que, al hacerlo desde la perspectiva de actuaciones diferentes, lo hacen de manera heterogénea, lo cual distorsiona en cierto modo la visión global del conjunto de la norma.

Sirva como ejemplo el “consentimiento informado”, que es objeto de regulación en los Artículos 4 y 5 de las Disposiciones comunes, luego en el Artículo 12, en relación con

los análisis genéticos con fines de asistencia sanitaria y, más adelante en los Artículos 22, 23, 24 y 26, sobre investigación biomédica y análisis con fines de investigación. Creemos que sería conveniente mayor concreción, distinguiendo con más claridad lo general de lo particular, para hacer más entendible y accesible la norma.

En este sentido, consideramos oportuno que, con relación a la revocación del consentimiento, se situara un artículo específico dentro del Capítulo de Disposiciones comunes de la Ley, ya que debe ser un derecho común para todas las personas que presten su consentimiento a cualquier tipo de análisis; aunque posteriormente en cada uno de los supuestos de asistencia o investigación se recojan las especificidades oportunas, que por cierto, con relación a los análisis genéticos con fines de asistencia sanitaria, no se recoge nada.

Asimismo, entendemos que las obligaciones de rigor, cautela y prudencia que contempla esta norma, deben ser extremadamente cuidadosas en lo referido a preceptos legales previos ya existentes, y sobre los que esta Ley debe apoyarse para su concreción. Por tanto, además de las referencias ya existentes en el texto, creemos que a lo largo de la Exposición de Motivos se deberían mencionar dos normas que echamos en falta:

*- Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.*

*- Ley 41/2002 de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.*

### III. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

#### TÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES”

##### Artículo 1. “Objeto”

Parece establecer una incompatibilidad entre los fines de asistencia sanitaria o de investigación biomédica, al utilizar la disyuntiva “o”. Sugerimos por tanto cambiar la redacción para hacer compatibles ambos objetivos de forma conjunta, con el siguiente tenor:

***“La presente Ley, tiene por objeto la regulación de los análisis genéticos tanto con fines de asistencia sanitaria como de investigación biomédica...”***

##### Artículo 2. “Definiciones”

**Apartado b).** Creemos que se plantea una redacción complicada acerca del marco poblacional donde se va a realizar la investigación, por lo que sugerimos cambiarla por el siguiente literal:

***“Análisis genético-poblacional: investigación que tiene por objeto estudiar la naturaleza y magnitud de las variaciones genéticas dentro de una determinada población.”***

**Apartado i).** En aras de mejorar el principio de confidencialidad, el concepto de trazabilidad debería ampliarse a los datos asociados a las muestras, tal y como se recoge en el Apartado c). Sugerimos añadir al final de la frase: ***“... así como los datos asociados a las mismas.”***

#### TÍTULO II. “ANÁLISIS GENÉTICOS”

##### CAPÍTULO I. DISPOSICIONES COMUNES

##### Artículo 5. “Consentimiento informado por representación”

**Punto 2. Apartado a).** Aun considerando la traslación realizada de la norma de ámbito nacional, estimamos oportuno aclarar un par de elementos con el fin de garantizar mejor este aspecto del consentimiento informado. En primer lugar, siendo claro que la clave de este procedimiento se inicia a criterio del facultativo responsable de la asistencia, parece que habría que dotar a este criterio individual de algún matiz que le aporte mayor rigor objetivo y refuerce la garantía de la persona a la que se le niega la capacidad de decisión.

Para mayor claridad, se sugiere cambiar la redacción de este apartado, de manera que quede del siguiente tenor:

***“Cuando la persona que haya de prestar el consentimiento no sea capaz de tomar decisiones, a criterio del facultativo responsable de la asistencia, porque su estado fisi-***

**co o psíquico no le permita hacerse cargo de su situación. Si aquella careciera de representante legal, el consentimiento lo prestarán las personas vinculadas a él por razones familiares o de hecho.”**

Asimismo, en el posterior desarrollo reglamentario, sería conveniente clarificar el concepto de “*personas vinculadas a él por razones familiares o de hecho*”.

**Punto 2. Apartado d).** Existe una disparidad de criterios a la hora de solicitar el consentimiento con relación al material embrionario y fetal. Sugerimos cambiar la redacción con el siguiente literal:

***“El consentimiento para los análisis genéticos sobre material embrionario y fetal se otorgará por las personas de quienes proceda dicho material”.***

#### **Artículo 7. “Derecho a la información genética”**

Se sugiere la supresión, en la última línea de este artículo, de la expresión: “*de los análisis genéticos*”, ya que resulta redundante en el texto.

### **CAPÍTULO III. ANÁLISIS GENÉTICOS CON FINES DE INVESTIGACIÓN BIOMÉDICA**

#### **Artículo 21. “Protección de las personas que no tengan capacidad para expresar su consentimiento a la realización de análisis genéticos con fines de investigación biomédica”**

**Punto 1. Apartado d).** Existe una evidente contradicción entre el contenido de este apartado y el propio título del artículo, ya que se está refiriendo al consentimiento de personas a las que no se les reconoce capacidad y se está planteando que utilice capacidades de las que supuestamente carece, para no rechazar expresamente una actuación. Por tanto, sugerimos eliminar este apartado, o hacerlo coherente con el resto del artículo.

#### **Artículo 23. “Consentimiento para la realización de análisis genéticos con fines de investigación biomédica sobre muestras obtenidas con otra finalidad”**

**Punto 2.** Consideramos que el término de “*persona no localizable*” debería aclararse en los mismos términos de lo expresado por este Consejo en el Dictamen 5/2006 sobre el:

***“Anteproyecto de Ley por la que se regula la Investigación en Andalucía mediante el Uso de Técnicas de Reprogramación Celular de Células Somáticas y Humanas para su Transformación en Células Troncales Pluripotenciales, con finalidad exclusivamente terapéutica”, donde manifestábamos que se debería concretar con mayor precisión y seguridad el calificativo y la determinación de “no localizable”, con objeto de garantizar la mayor seguridad posible que evite futuras situaciones no deseadas.***



### TÍTULO III. “BANCOS DE ADN”

#### Artículo 29. “Régimen jurídico de los Bancos de ADN”

**Punto 2.** Con relación a la autorización para la creación de un Banco de ADN, parece oportuno que el procedimiento sea establecido en el posterior desarrollo reglamentario, aunque los requisitos para conceder dicha autorización deberían ser determinados, al menos en sus aspectos más fundamentales, en la presente norma.

**Punto 4.** Al igual que el punto 2, la importancia de estos aspectos requiere un tratamiento normativo con rango superior al reglamentario. Por ello esta Ley debería recogerlos con más concreción.

#### Artículo 31. “El Banco de ADN de Andalucía”

**Punto 4.** Con relación a la Comisión de Coordinación del Banco de ADN de Andalucía, debería especificarse con más detalle al menos las funciones y cometidos de este Órgano, aunque posteriormente se determine su composición.

### DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA

En relación con la posibilidad de que la Comisión Autónoma de Ética e Investigación Sanitarias pueda delegar la emisión de los informes previstos en esta Ley a las mismas Comisiones de los distintos centros hospitalarios, nos parece en principio adecuado para descentralizar las actuaciones y hacerlas más eficaces. Aun así, creemos que se deben articular mecanismos para que estos informes sean elaborados sobre la base de unos criterios homogéneos que con carácter previo, tienen que ser definidos por la Comisión Autónoma y en base a los cuales, deben actuar las distintas Comisiones hospitalarias.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, consciente de la importancia que tiene la regulación de los análisis genéticos y de los datos e información que se desprenden de ellos, valora positivamente este Anteproyecto de Ley Reguladora de los Análisis Genéticos y Bancos de ADN en Andalucía.

Asimismo, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley.

Sevilla, 22 de septiembre de 2006

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

EI PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez



# DICTAMEN 13/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN DEL ORIGEN Y LA CALIDAD DE LOS VINOS DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
2 de octubre de 2006*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, Informes sobre los Anteproyectos de Ley que regulen materias socioeconómicas y laborales, que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las indicadas materias.

En este sentido, el día 14 de septiembre de 2006 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el 14 de septiembre de 2006, a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales de este Organismo.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley sobre el que este Consejo Económico y Social de Andalucía emite Dictamen va a regular un importante sector de la economía andaluza: el sector vitivinícola.

El legislador parte de que es necesario conjugar las competencias que el Estatuto de Autonomía para Andalucía otorga a la Comunidad Autónoma sobre dicho sector (así los Artículos 13.16 y 18.1 4ª y 6ª), con las competencias del Estado derivadas de la propia Constitución Española (Artículo 149 fundamentalmente) y de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino, que a nivel nacional establece la regulación básica que todas las Comunidades Autónomas tienen que respetar y que además adapta la normativa española al marco de la Unión Europea, concretado en el Reglamento (CE) 1493/1999, del Consejo, de 17 de mayo, que regula la Organización Común del Mercado del sector vitivinícola.

La larga tradición en la producción de vinos en Andalucía, hay vestigios de esta actividad en los restos encontrados pertenecientes a las primeras culturas que habitaron esta tierra como Tartessos y Fenicios, ha dado lugar a una serie de caldos de gran calidad que en la actualidad configuran un sector con una importancia no sólo económica, sino también ambiental o demográfica, que debe ser definido y protegido.

Delimitar los distintos niveles de calidad y de protección en función de la misma, así como el procedimiento y los órganos encargados de garantizarlas, unido a la necesidad de encuadrar el consumo de vino dentro de los parámetros que la sociedad demanda, son los objetivos que se marca la Ley.

Pasando al contenido y estructura del texto que se dictamina hay que destacar que cuenta con cincuenta y tres artículos organizados en tres Títulos. Consta además de una Disposición Adicional, tres Transitorias, una Derogatoria y dos Finales.

La estructura de la Ley es la siguiente:

### **TÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES” (ARTÍCULOS 1-4)**

En él se recogen los aspectos más generales de la regulación de esta materia, destacando el Artículo 2 en el que se definen los conceptos más específicos de la misma.

### **TÍTULO II. “DE LA PROTECCIÓN DEL ORIGEN Y LA CALIDAD DE LOS VINOS” (ARTÍCULOS 5-38)**

#### **CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES (ARTÍCULOS 5-11)**

#### **CAPÍTULO II. VINOS DE LA TIERRA (ARTÍCULOS 12)**

#### **CAPÍTULO III. DE LOS VINOS DE CALIDAD PRODUCIDOS EN UNA REGIÓN DETERMINADA (ARTÍCULOS 13-17)**

## CAPÍTULO IV. DE LOS ÓRGANOS DE GESTIÓN (ARTÍCULOS 18-25)

## CAPÍTULO V. CONFIGURACIÓN Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL DE LOS VINOS: ÓRGANOS DE CONTROL Y ORGANISMOS INDEPENDIENTES DE CONTROL (ARTÍCULOS 26-34)

## CAPÍTULO VI. PROCEDIMIENTO PARA RECONOCER UN NIVEL DE PROTECCIÓN (ARTÍCULOS 35-38)

El más extenso de los tres Títulos de la Ley, enumera y define cada uno de los niveles de protección de los vinos andaluces, regula asimismo los órganos de gestión y de control y las facultades de la Administración en el control y evaluación, así como el procedimiento para el reconocimiento de un nivel de protección.

### TÍTULO III. “RÉGIMEN SANCIONADOR” (ARTÍCULOS 39-53)

#### CAPÍTULO I. OBLIGACIONES DE LAS PERSONAS INTERESADAS, FACULTADES DE LOS INSPECTORES Y MEDIDAS CAUTELARES (ARTÍCULOS 39-42)

#### CAPÍTULO II. INFRACCIONES Y SANCIONES (ARTÍCULOS 43-53)

Este Título comienza dedicando un Capítulo a las obligaciones de las personas interesadas, así como a las facultades de la inspección y las posibles medidas cautelares y continúa definiendo, y en su caso graduando, las infracciones y sanciones, la prescripción de las mismas y el procedimiento sancionador.

### DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA. DENOMINACIONES DE ORIGEN E INDICACIONES GEOGRÁFICAS PROTEGIDAS DE OTROS PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

*Primera.* Adaptación de los actuales reglamentos, pliegos de condiciones y órganos de gestión a la nueva regulación.

*Segunda.* Plazo acreditación.

*Tercera.* Cuotas.

#### DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA

Derogación normativa.

#### DISPOSICIONES FINALES

*Primera.* Facultad de desarrollo.

*Segunda.* Entrada en vigor.



### III. OBSERVACIONES GENERALES

En el contexto actual de un mercado altamente competitivo, los productos agroalimentarios, y el vino en particular, necesitan del fomento e identificación de su calidad, cuestiones de vital importancia para garantizar la viabilidad de la actividad económica.

Existen distintos aspectos o factores que definen la calidad de los vinos, en este sentido, el origen de un vino como factor de calidad hace referencia al mayor o menor grado en que las prácticas socio-culturales, es decir, los factores humanos y del medio geográfico en que tiene lugar su producción le confieren características o peculiaridades que lo diferencian de los demás. En consecuencia, el origen de los vinos como distintivo de calidad hace referencia a todo el complejo proceso que discurre desde la selección de la variedad para vinificación, el cultivo de la viña, su recolección, hasta las técnicas de elaboración de los caldos para su comercialización.

Tradicionalmente, en la Comunidad Autónoma de Andalucía se han producido vinos de gran calidad, reconocidos tanto en el ámbito nacional como internacional. El esfuerzo realizado por este sector exige contar con el marco normativo que permita al consumidor identificar los productos en el mercado, al tiempo que ofrecerle garantías en cuanto a que el producto que adquiere responde a unos parámetros de calidad certificados.

En consecuencia, este Consejo considera oportuna la norma sometida a su consideración en la medida en que puede contribuir a mejorar la calidad y, por ende, la competitividad de nuestro sector vitivinícola, si bien considera adecuado desde un punto de vista económico y social la formulación de las consideraciones que se exponen.

Considera este Consejo que existen cuestiones de singular importancia que no se encuentran contempladas en el Anteproyecto normativo, ya que las remite a un posterior desarrollo reglamentario. Entendemos que, de una acertada regulación de estos aspectos, dependerá la consecución de los objetivos marcados en la norma. Tal es el caso, a modo ilustrativo, de los Artículos 12, 13.3, 13.4, 17.1, 17.3, 17.6, 22.1, 31.1, 32.2, 33.3.

En las Observaciones al articulado, se irán especificando aquellos aspectos que, a juicio de este Órgano, deberían por su relevancia, ser reguladas expresamente en la norma propuesta.

Asimismo, debe señalarse que existen conceptos que el legislador valora en alta medida en su Exposición de Motivos, pero que sin embargo, quedan después recogidos de manera muy somera. Nos referimos a la información y la promoción como instrumentos complementarios para fomentar la calidad de nuestros vinos.

En este sentido, el Artículo 3 en su Apartado 1, presenta los objetivos de la Ley a este respecto (incentivar, contribuir, preservar y valorar, propiciar, incardinar, articular), pero no especifica después cómo lo llevará a cabo, con lo que podría quedar este precepto en una mera declaración de intenciones.

Más aún, el Apartado 2 establece que la Administración de la Junta de Andalucía “podrá” financiar campañas de información y promoción del “vino”, pero ni lo da como seguro, ni ofrece otras vías. Sin embargo, seguidamente, en el Apartado 3, sí precisa con la deseada concreción para otras cuestiones, los criterios a los que deberán atenderse las campañas financiadas con fondos públicos.

Este Órgano considera de gran importancia los contenidos del presente Anteproyecto de Ley de cara a promocionar los vinos andaluces, pero para que estas actuaciones sean efectivas es necesario que se refuercen los recursos económicos de los programas que la Administración Pública Andaluza tiene en la actualidad destinados a la promoción de los productos agroalimentarios.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### Artículo 2. “Definiciones”

En el Epígrafe l) al definir el “vino”, se obvia que puede ser el resultado de estrujar la uva pasificada, tal y como ocurre con algunos de nuestros caldos.

### Artículo 3. “Información y promoción”

En su Apartado 3 proponemos la adición de un nuevo epígrafe g), donde se prevea que en las campañas de financiación también se tenga en cuenta la vinculación del vino con el territorio. Proponemos asimismo la ampliación del Artículo añadiendo un nuevo Apartado 4, con el siguiente literal:

***“Las asociaciones profesionales y empresariales podrán participar de las ayudas para la promoción del sector.”***

Consideramos, que de esta manera se atiende más adecuadamente a las necesidades del sector, teniendo en cuenta el componente aglutinador de opiniones que representan las asociaciones profesionales y empresariales.

Como ha quedado expuesto en las consideraciones generales y forma parte de la esencia de la norma, los distintivos de calidad en torno a la procedencia de los vinos se sustenta en la calidad que impregna cada una de las fases que integra el complejo proceso de obtención del vino, en consecuencia, el valor añadido que emana de la calidad del producto final se debe al buen hacer de todos y cada uno de los elementos que en él intervienen. Para garantizar que ese valor añadido repercuta en todos ellos, este Consejo considera adecuado introducir la recomendación de que las campañas de promoción financiadas con fondos públicos de la Comunidad Autónoma se vinculen a la existencia de contratos homologados con los productores.

### Artículo 7. “Normativa específica para cada nivel”

Estimamos que esta redacción es excesivamente compleja y de difícil aplicación para el empresario. Esta norma, al establecer una serie de obligaciones, debería redactarse de forma más clara para evitar posibles confusiones en su interpretación.

Resulta, por lo expuesto, necesario que el texto proponga sus exigencias de una manera más general, de forma que prevalezca la intención final de la norma sobre las exigencias formales.

### Artículo 9. “Superposición de niveles”

En su Apartado 2, resultaría de gran utilidad el establecimiento de un margen de tolerancia, dentro del cual fuera admisible acoger al nivel de protección en cuestión, la producción obtenida hasta el máximo autorizado, y el exceso (dentro de dicho margen) al nivel de protección inferior.

La práctica demuestra que es muy difícil ajustar las producciones del viñedo a un máximo predeterminado, existiendo numerosas circunstancias que pueden hacer variar sensiblemente la producción final obtenida. La existencia de márgenes razonables, aún cuando sólo se califique como producción amparada por un determinado nivel de protección, la obtenida dentro del máximo autorizado, se ha manifestado tradicionalmente como un factor de gran importancia para poder llevar realmente a la práctica el cumplimiento de esos máximos.

Por ello proponemos que se añada, al final del Apartado 2 de este Artículo el siguiente texto:

***“En el caso de que el exceso sea inferior al 10%, podrá emplearse la producción obtenida dentro de los rendimientos máximos para el nivel de protección en cuestión y el exceso tendrá que ser destinado a otro nivel de protección para el que se permitan rendimientos máximos superiores a la producción de la indicada parcela.”***

#### **Artículo 11. “Protección”**

La actual redacción del epígrafe e) parece contradecir el Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba la norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios. Sería conveniente una redacción más clara al objeto de evitar posibles confusiones.

#### **Artículo 15. “Vinos con denominación de origen”**

En el Apartado 1, Epígrafe c) se propone sustituir la actual redacción por la siguiente:

***“Cuya calidad y características se deban fundamental o exclusivamente al medio geográfico, a las condiciones edafológicas y climáticas y a factores humanos”.***

Consideramos que las condiciones tanto de suelo como de clima son los mayores condicionantes de las características y la calidad de los vinos, por tanto, es más adecuado la mención de tales condiciones que el término genérico de “factores naturales”.

#### **Artículo 17. “Vinos de pagos”**

En el Apartado 2, se dispone que en caso de vinos de pago, la totalidad del pago deberá estar incluida en el ámbito territorial de una denominación de origen o de una denominación de origen calificada.

Tal y como establece la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino, se puede constituir el nivel “vino de pago” sin estar circunscrito a la denominación de origen o denominación de origen calificada. En este caso se está estableciendo una limitación exagerada para los operadores que quieran, cumpliendo los requisitos, establecer un “vino de pago” sin que por ello tengan que estar obligados a que sea “vino de pago calificado”, o lo que es lo mismo, con esta redacción es imposible, hoy por hoy, constituir el nivel “vino de pago”

fuera de las seis denominaciones de origen existentes, cuando existen zonas en el resto de Andalucía que por sus características se pueden enmarcar dentro de la categoría que en el artículo se cita.

### **Artículo 25. “Configuración de los Consejos Reguladores”**

Se propone incluir en este artículo, que hace referencia a la configuración de los Consejos, los aspectos establecidos en el Artículo 25 de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino, en relación con la paridad en la representación de los distintos intereses en presencia. Este esquema, asegura que todos los operadores del nivel de protección tengan representatividad, dando paso a un órgano plural y realmente representativo. Deberían regularse aspectos fundamentales en la configuración de los Consejos Reguladores, como la forma de designación del Presidente y del titular de la Secretaría General, así como la duración del cargo de vocal.

Asimismo, debería establecerse en la Ley la atribución, a la Consejería competente en materia de Agricultura y Pesca, de la competencia para la convocatoria periódica de elecciones, así como para la aprobación del régimen electoral, en el que deben garantizarse los principios básicos señalados en el artículo 20, en cuanto a la representatividad de intereses y paridad, excluyéndose la posibilidad de presentación de listas cerradas para las vocalías.

La representatividad de los órganos de gestión tendrá en cuenta criterios sociales y económicos, así como el idóneo reparto entre el sector productor y comercializador, garantizando la representación y presencia de las minorías

### **Artículo 37. “Tramitación”**

Se solicita que se elimine la posibilidad de denegación por silencio administrativo, de tal forma que la Administración deba resolver en todo caso en el plazo establecido.

En relación con la redacción del Apartado 2 debe decir: **“El procedimiento de reconocimiento deberá resolverse ...”** en lugar de *“La resolución de reconocimiento deberá resolverse ...”*.

### **Artículo 38. “Reconocimiento”**

En relación con el Apartado 1, debe decir: **“...una propuesta de reglamento de la Denominación ...”**, en lugar de *“...una propuesta de reglamento del vino...”*.

### **Artículo 41. “Medidas cautelares”**

La actual redacción del Apartado 8 es confusa, no quedando clara cual es la intención del legislador. Solicitamos que se de una nueva redacción que aclare el procedimiento a seguir.

En todo caso proponemos la eliminación de la última frase que empieza por *“El presunto responsable.....quien haya optado por ellas”*.

## **Artículo 48. " Sanciones "**

Con relación a la gravedad de las sanciones y a la cuantía de las de carácter económico, consideramos que se debe modificar la norma de manera que se aminoren éstas, teniendo en cuenta las dimensiones de los posibles sancionados.

En este sentido, conviene recordar el carácter de empresa familiar y de reducido tamaño de muchos de los productores de vino, sobre todo de vino de calidad. En estas entidades la imposición de sanciones no sujetas a una determinada proporcionalidad, sin atender al principio reconocido en derecho de "favor societatis", podría llevar incluso a la desaparición de las mismas.

Debemos señalar que, en el presente borrador, las sanciones se han visto duplicadas con respecto a borradores anteriores, los cuales mantenían las mismas cantidades que contempla la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino. Si bien es cierto que su carácter de ley básica no obliga a mantener las cuantías que dicha norma establece, sí deberían resultar orientativas a la hora de establecer la proporcionalidad que se invoca en este apartado.

Por último, con respecto al cobro de las sanciones, tampoco se deja claro quién cobra las sanciones impuestas en cada caso. La actual Ley 4/1988, de 5 de julio, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su Artículo 64, establece que las sanciones impuestas "nutrirán" el presupuesto de ingresos del Consejo Regulador. Será necesario dejar claro también este extremo, dado que la mencionada Ley será derogada en los artículos en cuestión.

## **Artículo 50. " Graduación de las sanciones "**

En ocasiones, el incumplimiento de una determinada obligación, que puede ser constitutiva de infracción, obedece no a la intencionalidad del autor sino a la imposibilidad de controlar con exactitud determinados elementos del proceso productivo. Tal es el caso de las dificultades que tendría un viticultor para determinar su producción por hectárea, lo que depende, entre otros elementos, de condiciones climatológicas variables.

En consecuencia, y a fin de procurar una máxima proporcionalidad entre la sanción impuesta y el grado de responsabilidad del infractor, entendemos que deben incluirse en el artículo 50, como criterio de graduación de las sanciones, un nuevo apartado con el siguiente tenor:

"8º) Las especiales circunstancias que dificultan el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la normativa aplicable."

## **DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA**

Llama la atención que en el presente Anteproyecto de Ley, cuyo objeto queda establecido en su Artículo 1, y que como su mismo título señala, se centra en la protección del

origen y la calidad de los Vinos de Andalucía, recoja una Disposición por la que se extiende su aplicación a otras Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas ajenas al sector, y que ni siquiera en la propia Exposición de Motivos haya sido justificada tal circunstancia.

Entendemos que no resulta una práctica adecuada, por cuanto se abordan cuestiones ajenas al objeto de la presente Ley. Por ello, consideramos más correcto la promulgación de una ley específica donde se aborden los aspectos que en esta norma se quieren extender al resto de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas, o cuanto menos, que el título de la presente norma, así como su objeto y el contenido de la Exposición de Motivos se modifiquen en este sentido.

## V. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía.

Sevilla, 2 de octubre de 2006

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

EI PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez





# DICTAMEN 14/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA AL ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE FISCALIDAD COMPLEMENTARIA DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
10 de octubre de 2006*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**



## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Ley que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 19 de septiembre de 2006 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen al Anteproyecto de Ley sobre fiscalidad complementaria del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En la misma fecha de entrada de la solicitud de Dictamen, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía acordó su traslado a la Comisión de Trabajo de Economía y Desarrollo.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto normativo a dictaminar tiene un carácter muy concreto, como medida complementaria al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ya que tiene incidencia directa en el estado de ingresos del mismo.

Señalar también que, al amparo del Artículo 157 de la Constitución española y de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, con la futura Ley se ejercerán competencias normativas atribuidas por la Ley 19/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, siempre en el marco del régimen general de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas establecido por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre por el que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Su objeto es regular diversas deducciones en la cuota autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En unos casos, corresponden a modificaciones normativas de deducciones ya existentes recogidas en la Ley 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras y, en la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas. En otros casos, se crean nuevas deducciones.

El Anteproyecto normativo se encuentra estructurado en una Exposición de Motivos y un Capítulo Único desarrollado en siete Artículos, además de una disposición derogatoria y dos Disposiciones Finales. Su contenido es el siguiente:

### **ARTÍCULO 1. “DEDUCCIÓN POR INVERSIÓN EN VIVIENDA HABITUAL POR JÓVENES”**

Mejora la actual deducción por inversión en vivienda habitual para personas menores de 35 años, que pasa del dos al tres por ciento. A la vez, se elevan los límites de la base imponible a partir de los cuales no se tiene derecho a dicha deducción.

### **ARTÍCULO 2. “DEDUCCIÓN POR INVERSIÓN EN VIVIENDA HABITUAL QUE TENGA LA CONSIDERACIÓN DE PROTEGIDA”**

Elimina los límites de la base imponible existentes actualmente para la aplicación de la deducción del dos por ciento de las cantidades satisfechas en adquisición o rehabilitación de vivienda habitual que tenga la calificación de protegida.

### **ARTÍCULO 3. “DEDUCCIÓN POR CANTIDADES INVERTIDAS EN ALQUILER DE VIVIENDA HABITUAL”**

Incrementa las deducciones para menores de 35 años, pasando del 10 al 15%, de las cantidades satisfechas en alquiler de vivienda habitual, y eleva también el importe máximo a deducir, pasando de 150 a 500 euros anuales.

#### **ARTÍCULO 4. “DEDUCCIÓN PARA MADRE O PADRE DE FAMILIA MONOPARENTAL Y, EN SU CASO, CON ASCENDIENTES MAYORES DE 75 AÑOS”**

Se trata de una nueva medida destinada a favorecer un modelo de familia en el que tanto las cargas económicas, como las de otra índole, recaen en una sola persona, normalmente la mujer, y siempre que se conviva con hijos, ya sean menores de edad o mayores incapacitados. La deducción es de 100 euros, ampliables a otros 100 por cada ascendiente mayor de 75 años que también conviva con la familia monoparental.

#### **ARTÍCULO 5. “DEDUCCIÓN POR ADOPCIÓN INTERNACIONAL”**

Se incrementan los niveles de base imponible con derecho a deducción para aquellas adopciones realizadas en el ámbito internacional.

#### **ARTÍCULO 6. “DEDUCCIÓN POR DISCAPACIDAD”**

Se mejora la actual deducción para personas con un grado de minusvalía igual o superior al 33%, pasando de 50 a 100 euros, incrementándose a su vez, el límite de la base imponible con derecho a deducción.

#### **ARTÍCULO 7. “DEDUCCIÓN POR ASISTENCIA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD”**

Se introducen dos nuevas deducciones:

Una, por un importe de 100 euros, para aquellos contribuyentes que ya tengan derecho a la aplicación del mínimo por discapacidad de ascendientes o descendientes conforme a la normativa estatal del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Otra, cuando las personas con discapacidad acrediten necesitar ayuda de terceros, una cantidad del 15% de la cuota fija de la Seguridad Social que sea por cuenta del empleador con un límite de 250 euros anuales por contribuyente.

#### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

Deroga el Artículo 4 de la Ley 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y medidas tributarias, administrativas y financieras.

#### **DISPOSICIONES FINALES**

*Primera.* Autorización al Consejo de Gobierno para el desarrollo reglamentario de la Ley.

*Segunda.* Entrada en vigor.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El Anteproyecto de Ley que se somete a la consideración de este Consejo Económico y Social contiene un conjunto reducido de medidas tributarias referidas al tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Se trata, por tanto, del ejercicio de la capacidad normativa que se atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía en el marco de la cesión de tributos, prevista en el artículo 157 de la Constitución y en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y desarrollada por disposiciones singulares; en concreto, por la Ley 19/2002, de 1 de julio, sobre el régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En tal sentido, la corrección de la Ley es absoluta: se trata del legítimo y legal ejercicio de una capacidad normativa propia. Sin embargo, a este respecto, conviene hacer algunas consideraciones de carácter general.

En primer lugar, que a pesar de la denominación que se ha elegido para la ley “Ley sobre fiscalidad complementaria del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, se trata en puridad de una de las llamadas “Ley de Acompañamiento a la de Presupuestos”, contra cuya práctica este Consejo ya se ha pronunciado reiteradamente, al igual que lo han hecho otras instancias.

Por tanto, damos por reproducidos aquí los argumentos contrarios a la existencia de dichas leyes, que se tramitan por el procedimiento parlamentario especial arbitrado para las leyes de presupuestos, y que suponen una derogación de algunos de los trámites y requisitos propios del procedimiento ordinario de producción legislativa.

No obstante, en el caso que nos ocupa, se trata de una Ley con una extensión reducida, tan sólo siete artículos, y referida a una única materia, la materia tributaria. Es cierto, no obstante, que pueden aducirse razones de oportunidad política, de política fiscal, como se expresa al inicio de la Exposición de Motivos, para justificar la regulación que se contiene en el Anteproyecto de Ley. Tal modo de argumentar nos lleva a considerar también otras cuestiones que pasamos a describir.

De una parte, que es absolutamente acertado que las decisiones respecto de los ingresos tributarios se tomen teniendo en cuenta los gastos públicos; y el mejor momento para ello es el pronunciamiento sobre el Presupuesto, como se dice en el Anteproyecto de Ley.

Pero también es igualmente acertado que tratándose de establecer un conjunto de desgravaciones fiscales, se atienda al principio de la corresponsabilidad fiscal, de manera que en el ejercicio de la capacidad normativa en materia tributaria, las Comunidades Autónomas no asuman papeles benefactores, derivando para el Estado los efectos negativos de la imposición tributaria.

Por ello, estas desgravaciones, que vienen a significar una merma en la recaudación tributaria, deberían ir compensadas con una garantía de ingresos equivalentes, bien mediante transferencias del Estado, bien mediante incrementos de la recaudación tributaria por otros

conceptos. Hay que advertir no obstante, que dados los efectos de las disposiciones que se proponen, el impacto estimado en la recaudación será en torno a los 30 millones de euros.

De otra parte, debemos considerar también que si se aducen razones de política fiscal para explicar estas modificaciones tal vez podría haberse aprovechado la oportunidad para resolver algunas de las cuestiones tributarias pendientes de reforma, siempre que gocen de consenso entre los agentes económicos y sociales.

Así, se podría haber acometido una modificación algo más amplia, resolviendo algunas desigualdades respecto del tratamiento que determinados hechos reciben en otras Comunidades Autónomas.

Entre estas podríamos citar, por ejemplo, la mejora del régimen de bonificaciones para la transmisión inter vivos o mortis causa de las empresas familiares, de tanta importancia para el adecuado relevo generacional y para la supervivencia de nuestro tejido de PYMES; o las reducciones en la tributación de los autónomos; o la racionalización de nuestra imposición sobre el juego, entre otras medidas deflactando las tarifas y reduciendo algunos conceptos para equipararlos a los vigentes en otros territorios; o una reducción de la tasa por tramitación de solicitud de licencia para superficies comerciales, cuya estructura y cuantía resulta excesivamente gravosa, adecuándola al coste del servicio. Refiriéndonos más en concreto al texto normativo propuesto, podemos decir que pretende establecer siete beneficios tributarios que constituyen un conjunto homogéneo por cuanto, en todos los casos, se trata:

- De beneficiar a personas que en aplicación estricta de los principios de justicia tributaria, son merecedores de un trato fiscal beneficioso, sea por su situación socio-económica, sea por la actividad que desarrollan.
- De utilizar un mismo mecanismo fiscal: la deducción de la cuota íntegra autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Se contienen en éstos, disposiciones relativas al acceso a la vivienda habitual, de distinto contenido; las dos primeras se refieren a la inversión en la adquisición de la vivienda habitual y la tercera, a la "inversión" en el alquiler de la misma.

Este Consejo considera que para evaluar correctamente estas disposiciones es necesario recordar dos cosas:

- En primer lugar, que el derecho a disfrutar de una vivienda digna, a cuya efectiva realización el artículo 47 de la Constitución española vincula a los poderes públicos, lleva a que la Comunidad Autónoma otorgue un tratamiento fiscal favorable a quienes no la poseen o tienen importantes dificultades para conseguirla. Por eso se explica el tratamiento fiscal favorable a la adquisición de la vivienda habitual.
- En segundo lugar, no puede olvidarse que este derecho a una vivienda digna no debe identificarse con el derecho a acceder a la misma en propiedad, sino a disfrutar de ella. La Constitución española no se refiere a la vivienda en sentido físico, como



objeto de propiedad, sino a la vivienda entendida como “acción de alojarse”, de “vivir en ella”. Así se recordaba en la Exposición de Motivos de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, como una de sus funciones: “potenciar el mercado de los arrendamientos como modo de desarrollar el mandato del Artículo 47 de la Constitución”. Por ello, se explica también la deducción de las cantidades aplicadas al alquiler de la vivienda habitual. En conclusión de todo lo dicho, el juicio de este Consejo sobre el contenido del Anteproyecto que se somete a su consideración es altamente positivo.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### Artículo 1. “Deducción por inversión en vivienda habitual por jóvenes”

Este Artículo establece una deducción del 3% de las cantidades invertidas en la residencia habitual para contribuyentes menores de 35 años. Al respecto cabe decir:

- 1.º Que el beneficio se limita sólo a los jóvenes y no vemos porqué no se ha extendido también a otros colectivos en situación de desventaja, como por ejemplo, los discapacitados, los desempleados, etc. como se hace en otras Comunidades Autónomas.
- 2.º Que en el caso de tributación conjunta, el requisito de la edad deberá cumplirlo, al menos uno de los cónyuges, pero esto no nos parece acertado cuando el régimen económico del matrimonio es de separación de bienes o la adquisición se hace con bienes privativos: creemos que en estos casos el requisito de la edad debe predicarse del cónyuge que adquiere la vivienda.

### Artículo 2. “Deducción por inversión en vivienda habitual que tenga la consideración de protegida”

Este Artículo establece una deducción por inversión en la vivienda habitual que tenga la consideración de protegida, lo que no parece del todo acertado. Los beneficios que se atribuyen a las viviendas de protección oficial y, más concretamente, para sus destinatarios, deben circunscribirse a la adquisición de la propia vivienda, que tiene ya un precio limitado y está determinado el ámbito de sus destinatarios. Parece más propio dedicar estas cantidades y estos esfuerzos a fomentar el alquiler, que no el acceso a la propiedad.

En todo caso, recomendamos la posibilidad de incluir estas ayudas entre las llamadas “ayudas de los planes estatales de vivienda” a que hace referencia el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y que puedan ser prorrateadas en cuatro ejercicios como se permite para las ganancias patrimoniales. Actualmente la Administración Tributaria no acepta esta posibilidad, siendo así que en la redacción de la Ley no se previó la posibilidad de otras ayudas, debiendo darse por tanto, al término “estatal” un sentido omnicomprendivo de ayuda pública.

Por último, el Punto nº 4 de este Artículo declara incompatible esta deducción con la establecida en el artículo anterior, no quedando claro si el contribuyente tiene posibilidad de optar por una o por otra.

### Artículo 3. “Deducción por cantidades invertidas en alquiler de vivienda habitual”

Este Artículo establece la deducción por cantidades invertidas en el alquiler de la vivienda habitual y, más allá de la consideración de que estemos ante un gasto o aplicación de renta, más que ante una inversión, la medida es loable.

No obstante, pensamos que este beneficio también podría haberse extendido a otros colectivos dignos de protección, como mayores, discapacitados, desempleados... como se hace en otras Comunidades Autónomas y no limitarlo sólo a los menores de 35 años, como se acaba de indicar.

Al objeto de evitar interpretaciones erróneas, se propone que en lugar de decir "... *por alquiler de su vivienda habitual...*", debería decir **"... por alquiler de la que constituya su vivienda habitual..."**, ya que el beneficiario de la medida es siempre el arrendatario y una mala interpretación del precepto podría pretender la deducción para el arrendador de su vivienda habitual.

Por otra parte, el precepto limita la reducción a aquellos que no tengan derecho a la aplicación de la compensación por arrendamiento de vivienda, prevista en la normativa estatal del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Pero no se entiende bien el motivo de esta exclusión. De una parte, porque los anteriores beneficios autonómicos sí son compatibles con los estatales; de otra, porque de lo que se trata es de fomentar el mercado del acceso a la vivienda de alquiler y de ahí también la creación de la Agencia Pública de Alquileres de Andalucía. Luego en esa dinámica se debería ser fiscalmente más generoso. En consecuencia, creemos que esta Letra b) del Artículo debería suprimirse.

Por último, debemos decir que los requisitos formales para la aplicación de esta deducción no quedan claros, lo que puede determinar problemas en su aplicación práctica. Por ello se recomienda aclarar este extremo, así como incluir algún requisito que pueda resultar de particular interés, como el previsto por otras Comunidades Autónomas que supeditan la deducción a la constitución previa de la fianza arrendataria, depositada legalmente.

#### **Artículo 4. "Deducción para madre o padre de familia monoparental y, en su caso, con ascendientes mayores de 75 años"**

Este Artículo establece una deducción original de nuestra Comunidad Autónoma pues no existe ninguna similar. Estando a favor de esta disposición, extraña sin embargo que no se hayan establecido requisitos cuantitativos y la medida sea generalizada.

Por otra parte, esta deducción va a plantear problemas de prueba ya que se exige que los contribuyentes, padre o madre de familia monoparental, no convivan con cualquier otra persona.

#### **Artículo 5. "Deducción por adopción internacional"**

Esta disposición nos parece acertada.

#### **Artículo 6. "Deducción por discapacidad"**

Entendemos que se trata de una medida adecuada, sin embargo se recomienda incrementar su cuantía.

## **Artículo 7. “Deducción por asistencia a personas con discapacidad”**

Este Artículo contiene dos beneficios tributarios para los supuestos de asistencia a personas con discapacidad:

- Uno, para los contribuyentes que tengan derecho a la aplicación del mínimo por discapacidad, que podrán deducirse de la cuota íntegra autonómica la cantidad de 100 euros, lo que también nos parece baja por lo que recomendamos elevarla.
- Dos, cuando se acredite la necesidad de depender de terceras personas para atender al discapacitado que se podrá deducir el 15 por 100 de la cuota fija de la Seguridad Social correspondiente al empleador, hasta un límite de 250 euros, lo que también consideramos bajo.

Por otra parte, puede plantarse además de la contratación de trabajadores incluidos en el Régimen especial de la Seguridad Social de empleados del hogar, la de otros tipos de profesionales como enfermeros/ras o fisioterapeutas, incluidos en el Régimen general.

## V. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley sobre fiscalidad complementaria del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Sevilla, 10 de octubre de 2006

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez





# DICTAMEN 15/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE COLEGIOS PROFESIONALES DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día  
29 de noviembre de 2006*

## ÍNDICE

**I. ANTECEDENTES**

**II. CONTENIDO**

**III. OBSERVACIONES GENERALES**

**IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

**V. CONCLUSIONES**





## I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, Informes sobre los Proyectos de Decretos, que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 6 de noviembre de 2006 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Colegios Profesionales de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el 6 de noviembre de 2006, a la Comisión de Traba.

## II. CONTENIDO

El Proyecto de Decreto sobre el que este Consejo Económico y Social de Andalucía emite Dictamen va a desarrollar la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, de Colegios Profesionales de Andalucía, en base a la disposición final segunda de la propia Ley, y en base también a las competencias que el Artículo 13.24 del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma en materia de colegios profesionales sin perjuicio de lo establecido en los Artículos 36 y 139 de la Constitución española.

La necesidad de regular este tipo de institución proviene de la importante función social que realizan: servir de garantía frente a los ciudadanos en el correcto ejercicio de sus actividades por parte de un gran número de profesionales, dado que en las mismas se ponen en juego una serie de valores y derechos, algunos reconocidos constitucionalmente. Se trata por tanto de unas funciones públicas a las que el legislador considera conveniente y necesario tutelar.

En cuanto al contenido y estructura del texto que se dictamina hay que destacar que como suele ser habitual cuando se trata de aprobar reglamentos, el Decreto sólo cuenta con un Artículo que se limita a hacerlo, apareciendo la materia en sí en un Anexo al mismo. Finalmente figuran las siguientes Disposiciones:

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

*Primera.* Inscripción en el Registro y adaptación de estatutos.

*Segunda.* Procedimientos en tramitación.

### DISPOSICIONES FINALES

*Primera.* Desarrollo del Reglamento.

*Segunda.* Entrada en vigor.

La estructura y contenido del Reglamento son los siguientes:

### CAPÍTULO I. “DE LA CREACIÓN DE COLEGIOS PROFESIONALES” (ARTÍCULOS 1-11)

Este Capítulo supone el desarrollo del Artículo 10.4 de la Ley autonómica sobre colegios profesionales.

### CAPÍTULO II. “DE LA FUSIÓN, SEGREGACIÓN, DISOLUCIÓN Y CAMBIO DE DENOMINACIÓN DE LOS COLEGIOS DE LA MISMA PROFESIÓN” (ARTÍCULOS 12-16)

En el mismo se desarrollan conceptos también definidos en la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía. Concretamente, los Artículos 13 a 15 de la misma.

### **CAPÍTULO III. “DE LA APROBACIÓN DEFINITIVA Y MODIFICACIÓN DE LOS ESTATUTOS” (ARTÍCULOS 17-18)**

Viene a cumplir lo previsto en el Artículo 22.2 de la Ley citada.

### **CAPÍTULO IV. “DE LAS RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA” (ARTÍCULOS 19-20)**

Este Capítulo está en estrecha relación con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y con el Título II de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía.

### **CAPÍTULO V. “DE LAS CARTAS DE SERVICIOS A LA CIUDADANÍA Y DEL ASEGURAMIENTO” (ARTÍCULOS 21-24)**

*Sección 1ª:* De las cartas de servicios a la ciudadanía. Desarrolla lo preceptuado en el artículo 19 de la Ley autonómica ya citada.

*Sección 2ª:* Del aseguramiento. Se define el compromiso de los Colegios Profesionales en relación a lo establecido en el Artículo 27.c) de la Ley autonómica.

### **CAPÍTULO VI. “DEL REGISTRO DE COLEGIOS PROFESIONALES DE ANDALUCÍA” (ARTÍCULOS 25-44)**

*Sección 1ª:* Disposiciones generales.

*Sección 2ª:* Funciones, contenido y publicidad.

*Sección 3ª:* Estructura y funcionamiento.

*Sección 4ª:* Inscripción.

Se da, con este Capítulo, cumplimiento a la previsión recogida en el artículo 42.3, desarrollando además el VI de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, de Colegios Profesionales de Andalucía.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El sometimiento de este texto normativo al conocimiento del Consejo Económico y Social de Andalucía está amparado por la recomendación que a tal fin ha hecho el Consejo Consultivo de Andalucía que al emitir su dictamen sobre el mismo ha apreciado la posible relevancia socio-económica del objeto de la norma, instando por ello a la Consejería competente a solicitar el dictamen que ahora producimos.

Estamos pues ante un procedimiento distinto al habitual, dado que el texto normativo ya ha sido informado desde el punto de vista de la legalidad técnica jurídica por el Consejo Consultivo de Andalucía, por lo que este Consejo entiende que no procede valorar los ámbitos técnicos jurídicos de esta norma, cuestión que en otros dictámenes sí realizamos, a fin de contribuir a dotar a la norma de la mejor interpretación posible.

Respecto al contenido material, coincidimos con el Consejo Consultivo de Andalucía que el proyecto de Decreto, por su objeto y trascendencia, tiene una relevancia socio económica que justifica su conocimiento por este Órgano.

Analizado dicho contenido, se constata que su finalidad es, tal y como se dice en su Preámbulo, asegurar la correcta aplicación y plena efectividad de la Ley 10/2003 reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía, desarrollando aspectos necesitados de regulación reglamentaria y, fundamentalmente, los referidos a los Artículos 10.4, 19.2, 22.2 y 42.3. A tal fin el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que este desarrollo reglamentario sigue el espíritu y contenido de la Ley, y en su materialización no interfiere directamente de forma negativa sobre aspectos de índole socio-económica, en la consideración que de estos aspectos hace este Consejo.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### ANEXO. CAPÍTULO I. DE LA CREACIÓN DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

#### Artículo 6. “Información pública”

Dada la incuestionable incidencia económica, empresarial y social que supone la creación de colegios profesionales, consideramos que en el trámite de información pública deben participar de forma especial los agentes económicos y sociales. Por ello, proponemos la inclusión de un nuevo párrafo en este artículo de tal forma que quede del siguiente tenor:

*“Recibidos los informes y alegaciones a los que se refieren los artículos anteriores, o transcurrido el plazo para la emisión de aquéllos, el órgano instructor, si lo estimara pertinente, abrirá un periodo de información pública de un mes para alegaciones, sobre el expediente relativo a la creación del colegio, mediante la inserción de un anuncio en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. **En dicho trámite se dará especial audiencia a los agentes económicos y sociales más representativos de Andalucía.** En la decisión de someter el expediente a información pública deberán constar, en su caso, los lugares de exhibición de la documentación y la utilización de medios electrónicos.”*

## V. CONCLUSIONES

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Colegios Profesionales de Andalucía.

Sevilla, 29 de noviembre de 2006

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº

EI PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez





